الإدارة الحكومية الجديدة

الأستاذ الدكتور

محمد شوقى أحمد شوقى

أستاذ إدارة الأعمال
عميد كلية التجارة - جامعة الزقازيق
(السابق)

الأستاذ الدكتور

محمد العزازى أحمد إدريس

قسم إدارة الأعمال
مدير مركز البحوث والدراسات التجارية
كلية التجارة - جامعة الزقازيق

١٤٢٨هـ - ٢٠٠٧ م

فهرس المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
مقدمة	٥-٨
الفصل الأول : الأدوار الجديدة للحكومة : المسئوليات والقدرات المطلوبة	٩-٤٠
الفصل الثانى : التخطيط فى الإدارة الحكومية	٤١-٧٨
الفصل الثالث : التنظيم فى الإدارة الحكومية	٧٩-١١٧
الفصل الرابع : الرقابة على الأداء الحكومى...........	١١٩-١٦٠
الفصل الخامس : نظم المعلومات فى الإدارة الحكومية......	١٦١-١٩٦
الفصل السادس : العلاقات العامة والرأى العام فى الإدارة الحكومية.........................	١٧١-٢٠٤
الفصل السابع : الإدارة الحكومية بين المركزية واللامركزية.	٢٠٥-٢٤١
الفصل الثامن : نظام الإدارة المحلية	٢٤٣-٣١٨
الفصل التاسع : التسيب الوظيفى فى الأجهزة الحكومية والمحلية..........................	٣١٩-٣٤٨
الفصل العاشر : الإصلاح الإدارى.................	٣٤٩-٣٨٣
الفصل الحادى عشر : الإدارة المجتمعية وآليات تطوير الأجهزة الحكومية والمحلية.............	٣٨٥-٤١٥
الفصل الثانى عشر : التوجهات الجديدة فى الإدارة الحكومية المصرية........................	٤١٧-٤٧٨
قائمة المراجع :	٤٧٩-٤٩٠
أولاً : المراجع العربية	٤٧٩
ثانياً : المراجع الأجنبية	٤٨٩

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة :

تتعدد وتتنوع التعاريف للإدارة الحكومية ، والتى لا تختلف فى مضمونها وفحواها ،وإن اختلفت فى الصياغات اللفظية لها ؛ فمثلاً يمكن تعريفها بأنها عملية توجيه وقيادة للجهود البشرية فى المنظمات العامة لتحقيق أهداف عامة،كما يمكن تعريفها بأنها تنظيم وإدارة مجموعة القوى البشرية والمادية اللازمة لتحقيق الأهداف الحكومية.

وثمة تعريف آخر ، يقرر بأن الإدارة الحكومية هى التى تستهدف تقديم خدمة عامة للمجتمع ، فى حين يقرر تعريف رابع بأن الإدارة الحكومية هى قلب المجتمعات المعاصرة ؛ حيث احتكاك المواطن شبه المستمر بالحكومة، والذى غالباً ما يكون محوراً للشكاوى.

أما التعريف الذى يقره المؤلفون ، فينظر إلى الإدارة الحكومية على أنها عملية تنسيق الجهود الفردية والجماعية والموارد المادية من أجل وضع وتنفيذ السياسة العامة للدولة بما يحقق الصالح العام ، ويؤدى إلى تحقيق التنمية القومية الشاملة على أحسن وجه ممكن.

والواقع ، أن كافة دول العالم – المتقدم والنامى – تهتم بالإدارة الحكومية ، إقتناعاً بأن مجرد توافر السياسة العامة والأهداف القومية الجيدة لا يعتبر كافياً ليتحقق لها النجاح ، بل إن مدى نجاحها أو فشلها يتوقف على درجة فعالية الإدارة الحكومية القائمة فى مجال تنفيذ السياسات العامة ووضع الأهداف القومية موضع التطبيق ، وبشكل يؤدى إلى تحقيق الصالح العام للمجتمع .

ومن ناحية أخرى ، فإن السياسات العامة والأهداف القومية الجيدة يمكن أن تفشل فى ظل إدارة حكومية سيئة ، فى حين أنه يمكن بواسطة المديرين الأكفاء والإدارة الحكومية الفعالة معالجة – إلى حد كبير – السياسات العامة والأهداف القومية الضعيفة.

هذا ، وقد طرأت مؤخراً العديد من التحولات العالمية الجديدة على بيئة الإدارة الحكومية – فى مختلف الدول ومنها مصر – والتى تؤثر عليها، سواء بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر ، وأهم هذه التحولات ، هى :

- تطبيق اتفاقية الجات G.A.T.T.
- ظهور النمور الأسيوية ، واليابان كعملاق إقتصادى.
- الوحدة الألمانية.
- تفكك بعض الدول الإشتراكية ، ومنها ما كان يعرف بالإتحاد السوفيتى واتحاد الجمهوريات اليوغوسلافية.
- التحالفات الاستراتيجية بين الشركات العملاقة.
- ظهور منظمة التجارة العالمية W.T.O ،بجانب صندوق النقد الدولى والبنك الدولى لتشكل المنظومة الثلاثية لإدارة الاقتصاد العالمى.
- إدارة العالم بشكل أحادى القطب ، ممثلاً فى هيمنة الولايات المتحدة الأمريكية.
- ظهور التكتلات الاقتصادية الكبرى ، مثل أوروبا الموحدة والنافتا (دول قارة أمريكا الشمالية). ومجموعة دول الأسيان ومجموعة دول الكوميسا ... إلخ.

وإذا كانت الدراسات العلمية ، قد أثبتت أن المنظمات – العامة والخاصة – ما هى إلا نظم إجتماعية ، مثل الكائنات البشرية ، تنمو وتتطور وتتقدم ، وهى تواجه التحولات الداخلية والخارجية ، وتتأقلم وهى تصارع وتتكيف ، لكى تنتقل من القلق والتوتر إلى التوافق النسبى والإستقرار ، فإن التغيير يصبح ظاهرة طبيعية ، تسعى معظم الدول والمنظمات إلى كيفية مواجهتها ، بشكل يزيد من قدرتها على التعايش والتوافق معها ، إن لم يكن إستثمارها لصالحها.

وهذا هو ما يبرر الإتجاه العالمى المتزايد فى الوقت الحاضر لدراسة وتحليل المتغيرات والتحولات العالمية الجديدة،وآثارها المتوقعة،والمشكلات

الإدارية التى يمكن أن تنجم عنها ، وتطوير المنظمات العامة ، بهدف رفـــع كفاءتها وتحسين مستوى أدائها لخدمة المواطنين ، وذلك فى ضوء السياسات العامة الأهداف القومية ، ووفقا للأساليب العلمية الحديثة فى الإدارة٠

ويتأكد الأخذ بهذا الاتجاه – ســـواء علـــى المســـتوى الأكـــاديمى أو التطبيقى– من خلال عقد المؤتمرات والندوات وإجراء البحوث والدراســـات وإنشاء الأجهزة الإدارية القومية والمحلية الجديدة ، وإدخال التعديلات علـــى بعض السياسات الإدارية العامة ، بل وتغيير البعض الآخر منها ، بالإضافـــة إلى عقد الدورات التدريبية المتخصصة ،والتى يعتبر إجتيازها الآن شـــرطا أساسيا للترقية فى المنظمات العامة٠

هذا ، وقد كان تجاوب الإدارة المصرية واضحا مع التحولات العالميـــة الجديدة،وذلك من خلال إعادة النظر فى العديد من النظم والسياسات الإدارية والإقتصادية التقليدية المطبقة لعشرات السنين فى سبيل سعيها لزيادة قدرتـــها على التعامل والتفاعل مع القوى البيئية المحيطة بها ، ومواجهـــة التحديـــات المترتبة عليها ، ومن أمثلة ذلك :

- انتهاج سياسة الإصلاح الإقتصادى٠
- تطبيق قانون نظام الإدارة المحلية رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ ، وتخصيـــص وزارة للإدارة المحلية ، ثم وزارة للتنمية الريفية ، وأخيرا وزارة التنمية المحلية٠
- تطبيق القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ بشأن المجتمعات العمرانية الجديـدة، والاهتمام الواضح بإنشاء وتنمية المدن الجديدة ٠
- تطبيق القانون رقم٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن شركات قطاع الأعمال العام٠
- البدء فى تطبيق برنامج تدريجى للخصخصة ٠
- تطبيق القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ بشأن الوظائف القيادية المدنية العليـــا بالدولة٠
- تطبيق قانون ضريبة المبيعات رقم ١١ لسنة ١٩٩١ ٠

- تطبيق قانون سوق المال رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٢ ٠
- تطبيق قانون الضريبة الموحدة رقم ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ ٠
- تطبيق نظام الـ B.O.T (عقود امتياز لتنفيذ بعض المشروعات تؤول ملكيتها بعد فترة زمنية معينة إلى الدولة أو المحافظات)٠
- تطبيق حزمة متكاملة من القرارات الوظيفية المتعلقة بالخدمة المدنية٠
- تخصيص وزارة مستقلة للمعلومات والاتصالات٠
- الاهتمام بالتنمية الريفية من خلال إقرار البرنامج القومي للتنمية (شروق)٠

ويأتي هذا الكتاب ، لخدمة المتخصصين والباحثين والطلاب في ميادين الإدارة الحكومية والمحلية المعاصرة ، وليعكس اتجاها حديثاً يتفق مع التحولات العالمية والمحلية الجديدة – استنادا إلى نتائج دراسات ميدانية وبحوث تطبيقية – وليؤكد أن دور الإدارة الحكومية لا يقتصر على مجرد تنفيذ السياسة العامة للدولة ، بل يمتد ليشمل المشاركة في صنع السياسة العامة ووضع الأهداف القومية ، وكذلك التوافق والتكيف مع المتغيرات البيئية العالمية والمحلية – بما يحقق الصالح العام ٠

وأخيراً ، فإننا نأمل أن يكون ذلك الجهد المتواضع سبيلا لمزيد من الإضافات إلى مكتباتنا العربية في هذه المجالات٠

المؤلفان
أبريل ٢٠٠٦

الفصل الأول

الأدوار الجديدة للحكومة : المسئوليات والقدرات المطلوبة(*)

أولاً : أهمية الإدارة الحكومية المعاصرة .

ثانياً : تأثيرات التحولات العالمية الجديدة على أدوار الحكومة المعاصرة .

ثالثاً : أهداف الحكومة المعاصرة .

رابعاً: مسئوليات الحكومة المعاصرة :

أ – المسئوليات العامة للحكومة المعاصرة .

ب– مسئوليات الحكومة المعاصرة نحو الموظفين .

ج – مسئوليات الحكومة المعاصرة نحو العاملين .

خامساً : القدرات المطلوبة للحكومة المعاصرة .

(*) د. محمد العزازى احمد إدريس ، الأدوار الجديدة للحكومة : المسئوليات والقدرات المطلوبة ، أبحاث ندوة الأدوار الجديدة للإدارة الحكومية ١٣-١٥ أكتوبر ٢٠٠٣ ، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

الفصل الأول

الأدوار الجديدة للحكومة : المسئوليات والقدرات المطلوبة

أولاً : أهمية الإدارة الحكومية المعاصرة :

إن كافة دول العالم المعاصر على اختلاف نظمها السياسية والاقتصادية، وعلى اختلاف درجات تقدمها (متقدمة أو نامية) على اقتناع تام بأهمية الإدارة الحكومية ، ولذلك فإن هذه الدول تولي الإدارة الحكومية اهتماماً كبيراً،ويتجسد هذا في المحاولات الجادة والمستمرة لتطوير وتحديث نظم وأساليب العمل الحكومي في المنظمات العامة بها ، وحركات الإصلاح الإداري المتواصلة التي تقوم بها هذه الدول في منظمات الجهاز الحكومي.

هذا ، وتكمن أهمية الإدارة الحكومية المعاصرة في التنفيذ الكفء والفعال للسياسة العامة للدولة ؛ بل والمشاركة في إعداد السياسات العامة للدولة بشكلٍ واقعي وطموح ، وذلك بما يحقق التنمية القومية الشاملة ويحقق الصالح العام ، وبما يمنع تردي العلاقة بين المواطن من ناحية والحكومة من ناحية أخرى .

أضف إلى ذلك ، أن أهمية الإدارة الحكومية تنبع أساساً من الحقائق التالية:

(أ) المشكلات التي تعاني منها غالبية دول العالم في العصر الحديث – وخاصة النامية منها – ومن أمثلة هذه المشكلات الزيادة السكانية والبطالة والتضخم ، ولما كان من الصعب على منظمات الأعمال مواجهة هذه المشكلات القومية الكبرى ، فإن ذلك يزيد من أهمية وحتمية الإدارة الحكومية المعاصرة في مواجهة مثل هذه المشكلات؛ بل ويؤدي إلى تنامي أدوارها .

(ب) تغير وظيفة الدولة ؛ حيث زادت حاجات ومطالب المواطنين في المجتمع الحديث ؛ بل وتنوعت وتجددت أيضاً ، وبالتالي انتقل دور الدولة من مجرد دولة حارسة (تمارس أدوارها في مجالات الأمن والعدالة والدفاع فقط) إلى دولة التنمية القومية الشاملة ، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى زيادة الاهتمام بمنظمات الجهاز الإداري للدولة ، حتى يتسنى الوفاء بالأدوار الجديدة للحكومة .

(جـ) تعقد الوظيفة الإدارية ، حيث لم تصبح العملية الإدارية سهلة وبسيطة كما كانت في الماضي ؛ بل أصبحت الآن غاية في الصعوبة والتعقد ، نتيجة التطور التكنولوجي ، فضلاً عن زيادة عدد ونوعية المتغيرات المؤثرة على عملية اتخاذ القرارات ، وبالتالي زاد الاهتمام بتطوير وتحسين النظم الإدارية السائدة في المنظمات العامة لتواكب الابتكارات والاختراعات الحديثة من ناحية ، ولتواجه تعدد وتنوع المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المؤثرة على عملية صنع واتخاذ ودعم القرارات في الأجهزة الحكومية والمحلية من ناحية أخرى .

(د) تزايد الدور الفعال للإدارة الحديثة في نجاح منظمات الأعمال أدى إلى تزايد الاهتمام بالإدارة الحكومية ، حتى يتحقق نفس النجاح في المنظمات العامة ذاتها ؛ خاصة وأن المبادئ العامة التي تحكم علم إدارة الأعمال هي نفس المبادئ التي تحكم علم الإدارة الحكومية ، وكل الخلاف بينهما هو في مجال التطبيق فقط .

(هـ) المنافع التي تتحقق لجمهور المواطنين (للرأي العام) من خلال الأجهزة الحكومية والمحلية ؛ حيث يتحقق للمواطنين منافع عديدة ومتنوعة يصعب عليهم الحصول عليها من خلال منظمات الأعمال؛ مثل

الخدمات التليفونية والصحية والتعليميـــة والزراعيـــة والأمنيـــة .... وخلافه من الخدمات والسلع الأخرى التي تقدم للمواطنين من خــــلال المنظمات العامة والأجهزة الحكومية والمحلية .

أضف إلى ذلك ، أن هذه السلع والخدمات تُقدم للمواطنين بأسعار تتناسب مع قدراتهم الشرائية ، وبمستوى جودة معقول ، وفي ضــــوء المبادئ العادلة والمساواة بين المواطنين فيما يتعلق بالحصول عليها .

(و) هذا بالإضافة إلى أهمية الإدارة الحكومية في مجال تحسين الصـــورة الذهنية لدى المواطن العادي عن منظمات الجـــهاز الإداري للدولـــة ، وذلك من خلال الآتي :

١ – المعاملة الحسنة المبنية على القواعد القانونيـــة دون ظلـــم أو محسوبية .

٢ – حق المواطن في التظلم من القرارات الإدارية ، لحمايته مـــن كافة صور التحيز والتعسف والتسويف والمماطلة .

٣ – إعلام المواطن بالقوانين واللوائح ، وحقوقه وواجباته والالتزام بتطبيقها .

٤ – إعلام المواطن بأهداف ولوائح ونظـــم الأجـــهزة الحكوميـــة والمحلية والمنظمات العامة .

٥ – إشراك المواطن في المسائل والقضايا العامة على مســـتويات مختلفة .

ونتيجة للاقتناع بأهمية الإدارة الحكومية في المجتمع المعاصر ، فقد اتسع نطاق عمل الحكومات في العصر الحديث ، وزادت أدوارها وزاد عدد العاملين بأجهزتها ، وتم تطبيق الأساليب التكنولوجية الحديثة في كافة دواوين أجهزتها ومنظماتها العامة .

ثانياً : تأثيرات التحولات العالمية الجديدة على أدوار الحكومة المعاصرة :

لقد تركت التحولات العالمية الجديدة آثارها الواضحة على أدوار الحكومة المعاصرة ، وذلك على النحو التالي[١] :

١ - **تقلص دور الدولة السيادي** ؛ حيث كان لكبر حجم تعاملات الشركات متعدية الجنسيات أثره على الدور السيادي للدولة ؛ فعلى سبيل المثال أن إيرادات ثلاث عشرة شركة هولندية من قائمة مجلة فورشن بلغت ٢١١ مليار دولار في حين أن الناتج المحلي الإجمالي الهولندي لا يزيد عن ٣٦٠ مليار ، وفي فرنسا كان الناتج المحلي ١٣٩٦ مليار دولار ، وكانت إيرادات التسع والثلاثين شركة كبرى ٨٨٠ مليار أي ما يساوي ٥٩,٣% من الناتج المحلي الإجمالي،ومن الطبيعي أن يتقلص دور الدولة السيادي إزاء هذه الشركات .

٢ - **الاستغناء عن بعض وظائف الدولة الموروثة** : فقد تمكنت الرأسمالية متعدية الجنسية من الاستغناء – إلى حد كبير – عن بعض المهام الموكولة للدولة القومية منذ نشأتها ، وذلك في عدة مجالات أهمها :

---

(١) إسماعيل صبري عبد الله ، توصيف الأوضاع العالمية المعاصرة ، أوراق مصر ٢٠٢٠ ، منتدى العالم الثالث ، مكتب القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص ص ٢٧ : ٢٩ .

أ - لم تعد هذه الرأسمالية في حاجة إلى قوات مسلحة ضخمة وقوية، فعهد الفتوح والغزوات والاحتلال والضم قد انتهي ، والعبرة اليوم بـــالقوة الاقتصادية للشركة متعدية الجنسية التي تمكنها من دخــول أي دولــة ومد نشاطها إلى أنحاء متعددة من العالم وهي تواجه لحتمال المنافســة مع شركات من نفس النوع ، وكثيراً ما تنتهي المنافسة بين شــركتين إلى اندماج MERGER أو انــتزاع TAKE OVER إحداهمــا السيطرة على الأخرى ، وغير ذلك من أشكال التعاون رغم المنافســة بينها .

ب - وعلى مستوى الأمن الداخلي ضد الجريمة ؛ فقد أنتشر اعتماد كثــير من هذه الشركات على نظم أمن خاصة تملكـــها أو تســتأجرها مـــن شركات متخصصة تستخدم أحدث الأدوات الإلكترونية ، فلم تعد فـــي حاجة إلى خدمات الشرطة .

جـ - أما عن الأمن الاجتماعي والسياسي ، فإنه لا يمثل حالياً ضـــرورة ملحة ؛ فالحكومات تنسحب من التعامل مع نزاعات العمل ويقتصـــر دورها في الحالات الهامة علـــى الوســاطة بيــن النقابــات وإدارات الشركات ؛ فالأمر يُنظر إليه الآن على أساس تعاقدي لعقــود العمــل الجماعية ؛ حتى مبدأ تحديد الحد الأدنى للأجور بقانون أصبح موضع جدل شديد في الدول التي تمارسه وهو لا يطبق فعلياً فـــي بريطانيــا والولايات المتحدة ويبرز اتجاه إلى الاستعاضة عنه بما يسمى "دخــل المواطنة " أي حد أدنى لدخل المواطن يوفره المجتمع (وليس صــاحب عمل) إذا لم يكن لدى المواطن دخل شخصي .

ويضعف انتشار البطالة واستقرارها الحركات النقابية في الدول الصناعية في مواجهة شركات كبرى كثيراً ما تهدد بإغلاق المصنـــع الذي تتكرر فيه المنازعات بين الإدارة والعاملين .

د - وفي مجال البريد والاتصالات : فقد أدت العولمة إلى اعتمـــاد رجـــال الأعمال المتزايد على شركات البريد الخاصة التي تنقل الرسائل "مـــن الباب إلى الباب " في أقصر وقت ممكن ، ومن ثم فقد الـــبريد الـــذي تسيره الدولة أهميته في نظر الشركات ، ولم تعد كفاءة أدائه تعنيها في شئ . أما الاتصالات السلكية واللاسلكية فإنها بطبيعتها أداة عولمـــة ، ومن أبسط صورها نجد الفاكس يغطي العالم في مجموعه ويدخل حتى المنازل ، وليس المكاتب وحدها ، وهو ينجو حتى الآن من محاولات التصنت أو غير ذلك من أساليب الرقابة ، وارتبطت خصخصة هيئات الاتصالات السلكية واللاسلكية telecom فـــي أوروبـــا بضـــرورة اندماجها في شبكات الاتصال الدولية والتكامل مع الحاســـوب ، كمـــا نرى اليوم في البريد الإليكتروني وشبكة الإنترنت .

هـــ - حتى القضاء لم يسلم من الاستغناء عنه نسبياً ؛ فكل عقود الشـــركات الكبرى تنص على الالتزام بإجراءات التحكيم ضماناً لحسم أي خـــلاف بين الأطراف المتعاقدة في أقصر وقت ممكن ، كما أن القضايا المدنية تسقط قبل الحكم في أحوال كثيرة نتيجة للصلح بين الطرفين الذي يتـــم خارج المحكمة ، ويتنازل بمقتضاه المدعي عن دعواه ، وحتـــى فـــي الحالات التي تخضع للقانون الجنائي يجوز للمتهم والمجني عليه فـــي قوانين بريطانيا والولايات المتحدة ومن حاكاها أن تنتـــهي "صفقـــة " deal بين الطرفين كل إجراءات التقاضي .

و - وأخيراً ، وإن لم يكن أكثر الأمور أهمية ، فقدت الدولة رمزاً أساسياً لسيادتها هو خلق النقود ، فأيام العملة المعدنية كان حق "سك العملة " بيد الملك وحده دون غيره من أمراء الإقطاع ، ثم انتقل إلى يد الدولة القومية وحدها لا يشاركها فيه أحد ولا تتنازل عنه لأي جهة ، وحين ظهرت النقود الورقية احتفظت الدولة بحقها في إصدارها عن طريق بنك تمنحه امتياز الإصدار في مقابل مقاسمته في أرباح عملية الإصدار ، وكذلك تولي مهمة إدارة الحسابات النقدية للحكومة دون مقابل ، ولكن العولمة أدت إلى استقلال نسبي لعالم المال والأعمال عن كل الحكومات ؛ فالمتعامل ببطاقات الائتمان credit card التي لا تخضع لإشراف أي جهة اللهم إلا حرص أصحاب الاسم التجاري على ضمان سلامة إصدارها من أي بلد في العالم فهذه نقود انتزع القطاع الخاص حق خلقها من الدول ذات السيادة .

وبعبارة أخرى سقط حق خلق النقود من إطار سيادة الدولة ليصبح محكوماً بآليات السوق ، وهي تزداد رواجاً باطراد ؛ إذ أنها مقبولة في كل الدول الكبرى أياً كانت العملة التي حُسب الديّن بها ، وفي النهاية يسدد حامل البطاقة دينه بعملة الدولة المقيم بها من خلال البنك الذي أصدر له البطاقة فهي "نقود كوكبية " بمعنى الكلمة .

٣ - **القيود على السياسات الاقتصادية الكلية** : ومن انعكاسات العولمة على دور الدولة الصعوبات التي تحد من قدرة الحكومة على وضع وتنفيذ السياسة الاقتصادية الكلية macro-economic polices التي تراها صالحة للاقتصاد القومي إذا لم تشاركها القوى المتمثلة في الشركات متعدية الجنسية التي تنتمي تاريخياً لها ، أو التي تعمل في

أرضها مع وجود الإدارة العليا في بلد آخر ، والاختلاف في وجـهات النظر وارد حين يفكر طرف في مصلحة الاقتصاد القومي أولاً ، فـي حين يفكر الآخر في اقتصاد العالم كله ، وقد أوضحنا فيما سبق كيـف لا تتقيد الشركات متعدية الجنسية بأي وطن أو جنسـية فـي تعبئـة المدخرات وانتقاء الخبرات وتوطين وحدات الإنتاج أو التسويق .

ولا يلغي هذا كله بحال استدعاء الشركات متعدية الجنسية لدولـة أو لعدة دول للتدخل مثلاً في إعداد الجات ١٩٩٤ في الاتجـاه الـذي تريده تلك الشركات (مثل تغطية التجارة في الخدمـات ، وضمانـات الاستثمار المباشر وحقوق الملكية الفكرية ... الخ) .

وهناك أمران من الأهمية بمكان الإشارة إليهما ، وهما :

الأول : أنه ليس بوسع أي دولة ، حتى ولو كان ناتجها المحلي الإجمالي أكثر من خُمس الناتج المحلي الإجمالي للعالم كله (الولايـات المتحدة) ، أن تنسحب من عملية الكوكبة لتعيش في عزلـة عنـها ، ومهما سمعنا عن صِدام مصالح (حقيقي في أحيان كثيرة) أو حـرب تجارية بين دولتين من الدول الصناعية لا يجوز أن نتوهـم للحظـة واحدة أن عملية الكوكبة ليست العملية السائدة التي تجرف في طريقها ما يعوقها .

الثاني : أن السلطة الاقتصادية على اقتصاد العـالم لا تقابلـها سلطة سياسية على نفس المستوى ، وهنا يكمن الخطر الأساسي حتـى على العولمة ذاتها .

٤ - **تخلي الدولة عن المرافق العامة :** المقصود هنا هو السلع والخدمات الحيوية التي تُشكل البنية الأساسية للمجتمع والتي يغلب عليها طابع الاحتكار بطبيعتها ، أو بنص القانون والتي يجب توفيرها حتى بدون تحقيق ربح أصلاً أو بربح محدود ، والجديد الآن هو خصخصة السكك الحديدية وبعض المطارات والطرق وشبكات التليفون وبعض خدمات البريد إن لم يكن المرفق كله .

٥ - **تآكل نظم التأمين الاجتماعي :** فقد عانت نظم التأمين الاجتماعي في السنوات الأخيرة من عجز متزايد ، نتيجة عدم كفاية الموارد لتغطية كل النفقات ، وساعد على ذلك أمران : الأول هو الزيادة المتوالية في العمر المتوقع عند الولادة (بين ٧٥ و ٨٠ سنة) ، وبالتالي وجود شريحة كبيرة من السكان تحصل على معاش وتحتاج إلى خدمات صحية كثيفة،وهذا ما يفسر تركز معظم الزيادة في تكاليف التأمين الاجتماعي في مجال الصحة ، والأمر الثاني هو ارتفاع نسبة البطالة، وبصفة خاصة بين الشباب ، وهذا يعني النقص في الموارد لأن العاطلين لا يسددون اشتراك التأمين .

تطور دور الدولة في التنمية :

خلال عقد الثمانينات ، وفي ظل أزمة المديونية الخارجية ، وتدهور الأوضاع الاقتصادية على المستويين الداخلي والخارجي ، تبني العديد من البلدان النامية ، برامج إصلاح اقتصادي ، اشتملت على إصلاح القطاع العام، في مجالات المصروفات العامة ، والخدمة المدنية ، وأداء المشروعات العامة .

وخلال ذلك برزت الدعوة للتخصيص باعتبارها إحدى السياسات الهامة في تحسين كفاءة تخصيص الموارد ورفع معدل النمو الاقتصادي ، وفي إطار الدعوة إلى تخصيص مؤسسات الأعمال في القطاع العام ، برزت قضايا ومضامين عديدة في الفكر والممارسة ، من أهمها دور الدولة الجديد في التنمية الاقتصادية .

وهنا يعرف البنك الدولي التنمية الاقتصادية بأنها "زيادة قابلة للاستمرار في مستويات المعيشة ، تشمل الاستهلاك المادي والتعليم والصحة وحماية البيئة " وتشمل أيضاً " المساواة الأكبر في الفرص والحريات السياسية والمدنية " ، أي أن الهدف الأوسع للتنمية هو زيادة الحقوق الاقتصادية والسياسية والمدنية للجميع ، وهو هدف لم يطرأ عليه تغيير جوهري منذ أوائل الخمسينات .

فإذا كان هدف التنمية لم يحدث عليه تغيير جوهري منذ أربعة عقود ، فقد حدث تحول عميق في الفكر والممارسة المتعلقة بالعناصر الأساسية لاستراتيجية التنمية منذ أوائل الثمانينات ، خاصة فيما يتعلق بدور الدولة بصفة عامة ، ودور كل من القطاعين العام والخاص بصفة أساسية .

ويمكن التمييز بين ثلاث مراحل مر بها دور الدولة في التنمية أهمها :

أ- توسع القطاع العام في ظل الدور الإنمائي :

ازداد دور الحكومات في النشاط الاقتصادي في البلدان الصناعية منذ أواخر الحرب العالمية الثانية ، وانعكس ذلك في زيادة حصة الإنفاق الحكومي من الناتج المحلي الإجمالي زيادة هائلة في بعض تلك البلدان ، وفي البلدان النامية كانت حصة الإنفاق الاستهلاكي الحكومي حوالي ٥% قبل عام

١٩٤٠ ، وكان الإنفاق الاستثماري العام محدوداً ، يتركز معظمه في البنيـــة الأساسية (السكك الحديدية) وفي أعقاب الحرب العالمية الثانية ، تغير الوضع بشكل جذري حيث أرتفع إنفاق الحكومة المركزية إلى حوالـــي ١٩% مـــن الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام ١٩٧٢ ، وإلى ٢٦% بحلول عام ١٩٨٥

ولقد جاء توسع القطاع العام في النشاط الاقتصادي في العديـــد مـــن البلدان النامية ، نتيجة لتحول دور الدولة من دور تنظيمي محصور في الحـد الأدنى من الوظائف الأساسية إلى دور إنمائي يمتد إلـــى جميـــع النواحـــي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وإلى استخدام الميزانيـــة العامـــة كـــأداة تدخل، وكان السند النظري لذلك التحول يرتكز على الفكر الاقتصادي السائد؛ حيث رأى اقتصاديو التنمية أن القطاع العام يشكل عنصراً حاسماً للتنمية ؛ إذ طالبوا بتدخل الحكومات لترعى التنمية تحقيقاً للمصلحة العامة على أساس أن التفاعل غير المقيد بين المتعاملين من القطاع الخاص لا يحقق أهداف الكفاءة والنمو والاستقرار على نطاق الاقتصاد كله ، والتخفيف من حدة الفقر .

وفي ظل الدور الإنمائي للدولة ، برز التخطيـــط كوســـيلة لتحقيـــق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وبينما كان التخطيط في البلدان الصناعية ، حيثما وجد تأشيرياً يستند على السياسات المالية والنقدية لتنشـــيط الاقتصـــاد والمحافظة على استقراره ، فقد أصبح التخطيط الشامل في البلدان النامية هو القاعدة ، حيث قامت مجالس التخطيـــط المركـــزي أو وزارات التخطيـــط ، بصياغة خطط متوسطة الأجل للقطاعين العام والخاص .

وفي هذه الأثناء كان النموذج السائد يركز على عدة قضايا رئيســـية للتنمية ، تتم مواجهتها بسياسات محددة ، وتضمنت تلـــك السياســـات عـــدم الاعتماد على الأسواق وقيام الدولة بالتدخل لتوجيه عملية التنمية .

وتجدر الإشارة إلى أن مؤسسات التنمية الرئيسية (الأمم المتحدة ووكالاتها ، مثل البنك الدولي وعدد من وكالات المعونة الثنائية) أيدت بشكل عام هذا النموذج الإنمائي .

وفي ظل الدور الإنمائي للدولة حققت البلدان النامية إنجازات إنمائية كبيرة قياساً بعدد من المؤشرات منها : الصحة والتغذية والتعليم .

ب - تحول دور الدولة من إنمائي إلى تصحيحي :

بالرغم من تلك الإنجازات ، فإن مساهمة القطاع العام في عملية التنمية والتطوير والتجديد كانت دون المستوى المتوقع ، الأمر الذي دفع العديد من البلدان المتقدمة منها والنامية إلى إعادة النظر في دور الدولة في الحياة الاقتصادية ، وقد أخذت قضية التخصيص دفعة قوية وزاد الاهتمام بها في أعقاب تدهور الأوضاع الاقتصادية الدولية في الثمانينيات ، حين عانت الدول النامية من أزمة المديونية الخارجية ، والانخفاض الشديد في أسعار السلع التصديرية الرئيسية ، وبالتالي تدهور معدلات التبادل التجاري ، وارتفاع أسعار الفائدة واضطراب أسواق الصرف ، وخلل موازين المدفوعات الخارجية ، وتباطؤ معدلات النمو وازدياد الفقر .

وبرزت أهمية إعادة النظر في دور الدولة في الحياة الاقتصادية ضمن إطار البحث عن مصادر النمو الاقتصادية ، في ظل اضطرار العديد من البلدان النامية إلى اللجوء للمؤسسات الدولية والإقليمية ، لمساعدتها في إعداد وتنفيذ برامج تصحيح اقتصادي .

وفي إطار معالجة تردي الأوضاع الاقتصادية من خلال تنفيذ تلك البرامج ، بدأ دور الدولة الإنمائي يتراجع أمام تقدم عملية التصحيح ، وفي

نهاية الثمانينيات وبداية التسعينيات أخذ الدور التصحيحي للدولة دفعة قويـــة في أعقاب انهيار الاتحاد السوفيتي والتخلي عن مركزية القرار والتخطيـــط فيه٠

ولا يعني انتقال دور الدولة من إنمائي إلى تصحيحي التخلــي عــن مواجهة تحديات التنمية ؛ بل يؤكد على دور مختلف للدولة في تحقيق التنمية التي تتمثل في تحسين نوعية الحياة ؛ الأمر الذي ينطوي على نوع أفضل من التعليم ومستويات أعلى من الصحة والتغذية وفقر أقل وبيئة أكثر نظافـــة ، ومساواة أكبر في الفرص المتاحة ، وحريات فردية أكبر وحياة ثقافية أكـــثر ثراء .

جـ – التخصيص في إطار التصحيح وإعادة الهيكلة :

في سياق الدور التصحيحي للدولة يأتي إصلاح القطاع العام ومـــن ضمنه تحسين أداء المؤسسات العامة ، الذي يتطلب تجديد مجـــالات عمـــل الحكومة وترك المجالات الأخرى للقطاع الخاص ، في ظل آلية السوق ووفقاً للمعايير التالية :

- ❖تقليص عمل الحكومة في الميادين التي تعمل فيها السوق أو التي يمكـــن جعلها تعمل بصورة جيدة .
- ❖زيادة دور الحكومة في المجالات التي لا يمكن الاعتمـــاد فيـــها علـــى الأسواق وحدها مثل :
  - ▪ الاستثمار في التعليم والصحة والتغذية وتنظيم الأسرة والتخفيف مـــن وطأة الفقر .

- الاستثمار في نوعية أفضل من البيئة الأساسية الاجتماعية والمادية والإدارية والتنظيمية والقانونية .
- تعبئة الموارد لتمويل الإنفاق الحكومي .
- تهيئة أساس مستقر على صعيد الاقتصاد الكلي .

وهكذا تبرز قضية التخصيص في إطار دور الدولة التصحيحي فإذا نظرنا إلى البلدان الأوروبية التي تمكنت حكوماتها من تخطيط برامجها التخصيصية كجزء من توجهاتها السياسية فإنها كانت تهدف من وراء ذلك إلى تحسين الكفاءة وتعزيز المنافسة وتوسيع ملكية الأسهم وتحقيق مسألة أكبر في إدارة المؤسسات العامة .

وعلى ذلك ، فقد كان تحقيق الكفاءة هو الدافع الأساسي للتخصيص في كافة أنحاء العالم .

ثالثا : أهداف الإدارة الحكومية المعاصرة :

ويقصد بها مجموعة النتائج التي تسعى الحكومات المعاصرة إلى تحقيقها في الوقت الحاضر ؛ حيث يتطلب التحديد الدقيق لمسئوليات الحكومة المعاصرة تحديدا دقيقا وواضحا للأهداف التي تسعى إليها المنظمات والأجهزة الحكومية – الخدمية والإنتاجية – والتي يمكن تصنيفها في المجموعات الآتية :

(أ) الأهداف الاقتصادية :

يعتبر الهدف النهائي للحكومة هو تقديم السلع والخدمات اللازمة للحفاظ على المجتمع وضمان الاستمرار في تقدمه ، وذلك في حدود السياسة

العامة التي تقرها السلطة التشريعية في الدولة ، وينبثق من هذا الهدف أهداف فرعية ذات طابع اقتصادي ، تتمثل فيما يلي :

١ – وفرة السلع والخدمات التي تقدمها الأجهزة والمنظمات العامة ، وبالتالي فإن هذه الوفرة تمثل الهدف الاقتصادي الأول للمجتمع .

٢ – تحقيق الاستقرار الاقتصادي ، بمعنى الاستمرار في تقديم السلع والخدمات التي تعود عليها المواطنون في المجتمع .

٣ – تنمية النظام الاقتصادي المطبق وزيادة كفاءته بما يحقق نمواً متواصلاً للاقتصاد القومي ، ويقود هذا النمو وتلك الكفاءة إلى التوسع في إنتاج السلع والخدمات إلى مدى أكبر من الحجم الضروري ، والذي يتمثل في الحد الأدنى من الإنتاج اللازم لإشباع الرغبات والحاجات الاقتصادية الأساسية ، وبصفة عامة فإن هذا التوسع يتطلب :

❖زيادة حجم الموارد التي يمكن توفيرها واستغلالها .

❖تنمية المهارات الإنسانية ، وتحديد مستوى التكنولوجيا المناسبة ، بالشكل الذي يؤدي إلى زيادة الإنتاج .

٤ – وتشكل الحرية الاقتصادية الهدف الرابع الذي يضاف إلى الأهداف الاقتصادية السابقة ، وهذا الهدف يتمثل في :

❖حرية المستهلك في الاختيار .

❖حرية الدخول في أي نشاط إنتاجي وحرية الخروج منه .

❖حرية اختيار نوع العمل ومكانه .

❖حرية استخدام الدخل الفردي .

والواقع ، أن حرية الاختيار لا يمكن أن تكون مطلقة على أساس أن حريات الآخرين ينبغي حمايتها ، ومع ذلك فإن التعبير عن الحرية الاقتصادية كهدف عام تعني النظر إليها باعتبارها فلسفة معينة يؤمن بها جمهور المواطنين في مجتمع معين.

(ب) الأهداف السياسية :

يحتاج أي مجتمع مستقل إلى نظام إداري حكومي معين للتعامل مع المشكلات الداخلية والخارجية ، وتحقيق درجة معينة من النظام والاستقرار ، وهذا النظام ضروري لتحقيق الأغراض التالية :

❖تحقيق الاستقرار السياسي .

❖التعامل مع المشكلات الخارجية بما فيها المواجهات العسكرية مع مجتمعات أخرى .

❖حماية النظام الاجتماعي السائد .

(جـ) الأهداف الأخلاقية :

ويقصد بها مجموعة الأهداف التي تتعلق بتحقيق العدل والمساواة والحرية ، وغير ذلك من الأهداف المشابهة ، وتتميز هذه الأهداف بعدم وجود تفسير نمطي موحد لها ، كما أن لها تأثيرها الفعال في تحديد شكل ومضمون أهداف عديدة أخرى، وبالتالي فإنها تؤثر على جميع المنظمات العاملة في المجتمع ؛ نظراً لأنها تحدد إطار للسلوكيات والتصرفات التي

يسير عليها الأفراد والمنظمات ، وهي التصرفات والسلوكيات التي تعتبر مقبولة ، لأنها مستمدة من واقع المفاهيم الأخلاقية والقيم السائدة في المجتمع.

(د) الأهداف الصحية :

ويقصد بها مجموعة الأهداف التي تساعد على استمرار الحياة ، وتتمثل في الأنشطة التي تستهدف المحافظة على الصحة العامة لأفراد المجتمع ، من خلال تدبير ما يلزم للمواطنين من علاج ودواء ورعاية طبية – وقائية وعلاجية – كافية .

هذا ، ويمكن القول بأن تحقيق هذه الأهداف على نحو فعال يمكن أن يسهم – إلى حد كبير – في تحقيق مجموعات الأهداف الثلاثة الأخرى .

(هـ) الأهداف الجمالية والإنسانية :

ويقصد بها مجموعة الأهداف التي تسعى إلى تنمية الذوق العام والإحساس بقيمة الحياة ، وذلك من خلال تصميم وتنفيذ الميادين العامة والحدائق والمتنزهات وإنشاء هيئات النظافة والتجميل للمدن وتدعيم جمعيات المحافظة على جمال الطبيعة والرفق بالحيوان وأصدقاء البيئة وغيرها .

إن التزام الحكومة بتحقيق كافة الأهداف السابقة ، يعني إنشاء منظمات عامة متنوعة تأخذ كل منها شكل الهدف الذي خُصصت من أجله. وهذا بدوره يؤدي إلى ضرورة وجود منظمات عامة اقتصادية وسياسية وأخلاقية وصحية وجمالية وإنسانية ، تتمثل في الوزارات والمؤسسات والمجالس القومية والأجهزة المركزية والمصالح الحكومية ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وشركات قطاع الأعمال العام .

رابعاً : مسئوليات الحكومة المعاصرة :

يمكن للباحث تصنيف مسئوليات الحكومة المعاصرة إلى ثلاث مجموعات متجانسة ، وذلك على النحو التالي :

(أ) المسئوليات العامة للحكومة المعاصرة :

وتعبر عن مجموعة المسئوليات التي تتعلق بالمجتمع ككل ، بما يتضمنه من مؤسسات رسمية وغير رسمية ، ومتغيرات بيئية عامة ، ومواطنين وعاملين وأجانب، وكل ما من شأنه أن يرتبط بتحسين نوعية الحياة داخل الدولة ، وأهم هذه المسئوليات العامة ، هي :

١ – صياغة وإعداد مشروعات القوانين التي تنظم حركة الحياة في المجتمع ، ورفعها إلى السلطة التشريعية لإقرارها أو إجراء التعديلات عليها أو رفضها ، وذلك باعتبار أن الحكومة بأجهزتها هي الأقرب والأكثر معايشة لساحة التنفيذ على أرض الواقع من خلال الاحتكاك اليومي بمطالب واحتياجات المواطنين والعاملين والمجتمع ككل .

٢ – حل مشكلات العواصم والمدن الكبرى ، لتحقيق التوازن بين المحافظات والأقاليم والمناطق ، من حيث العدالة في توزيع المشروعات الإنمائية والثروة والسلطة ، حفاظاً على النسيج القومي للوطن الواحد حالياً ومستقبلياً .

٣ – مكافحة الأنشطة والممارسات الضارة بالصالح العام للمجتمع – سواء بشكلٍ وقائي أو بشكلٍ علاجي – مثل غسيل الأموال ، واستغلال نواب الشعب لنفوذهم في سبيل تحقيق مصالح شخصية لهم ولذويهم ،

والتهرب الضريبي ، والخروج على القوانين والنظام العـــام والقيــم والأعراف بصورة أو بأخرى .

٤ – الحفاظ على الهوية القومية للدولة الموحدة ، والعمل على منع الفتـــن الطائفية (دينية/ سياسية/ عرقية) وهي في مهدها قبـــل أن يســتفحل خطرها ، وذلك من خلال بعض الآليات المناســـبة ؛ مثـــل الســماح بديمقراطية الحوار بين الثقافات والأديان والعرقيات لصـــالح الدولـــة الموحدة ولصالح الجميع .

٥ – تشجيع المنافسة بين الأجهزة الحكومية والمحلية والمنظمات العامـــة ، وذلك من خلال مسابقات ومقارنات مرجعية فيما بينها ، ومنح أوسـمة وجوائز وكؤوس لتحفيزها على الارتقاء بمستويات أدائها في خدمـــة المجتمع .

٦ – مساعدة الأسواق كي تصبح تنافسية للصالح العام ، والتدخل الفعـــال وفي الوقت المناسب ، لأن الأسواق الحرة لكي تعمل بصورة أفضل ، فإن الحكومات أيضاً لابد وأن تعمل بصورة أفضـــل ؛ فالأســـواق لا تعمل بصورة جيدة من تلقاء نفسها ؛ فمثلاً رفع يد الحكومة عن كـاهل العامل وأصحاب العمل ما هو إلا جزء من المشكلة .

٧ – التنسيق بين سياسات الاستخدام (التوظف) مـــن ناحيـــة ، وسياســـات التعليم والتدريب من ناحية أخرى ، حرصاً علـــى خفــض معــدلات البطالة في المجتمع .

٨ – الاهتمام بالرأي العام كقوة عظمى في كافة مجالات عمـــل الحكومـــة المعاصرة ، وأثناء ممارساتها لأدوارها ، وفي سبيل سعيها لتحقيـــق

أهدافها ؛ فالرأي العام هو المصباح الذي يُنير الطريق للحكومة للقيــام بأدوارها التقليدية والجديدة .

(ب) مسئوليات الحكومة المعاصرة نحو المواطنين :

لقد أدى تطبيق النظام الديمقراطي داخل أغلب الــدول إلــى إلقــاء مسئوليات متعددة ومتجددة ومتنوعة على عــاتق الحكومــات فــي الوقــت الحاضر، منها القيام بأعمال التنظيم المهني والتوجيه الاقتصادي والتمكيــن للديمقراطية الاجتماعية ، والسيطرة على أدوات الإنتاج وعلى مصادر الثروة الطبيعية ؛ فضلاً عن اقتحام المجالات المهنية ، والاقتصادية التــي كــانت مقصورة على إدارة الأعمال ، وذلك بهدف القضاء على مظاهر الاســتغلال وعوامل التخلف الاقتصادي والاجتماعي .

هذا ، بالإضافة إلى ضرورة تغليب الصالح العــام علــى الصــالح الفردي ، ووجوب تحقيق تضامن الجماعة وتكافل أبنائها وتنظيــم الحقــوق الفردية على النحو الذي يضمن تحقيق المصالح الجماعية ، ولذلك فقد أمتــد النشاط الإداري واتسع نطاقه مستهدفاً ســد الحاجــات العامــة الاقتصاديــة والاجتماعية والثقافية والصحية والذاتية ، وهي حاجات تتجدد كلما تقدمــت الجماعة البشرية في طريق الحضارة والمدنية .

وقد أصبحت المسئوليات الرئيسية للحكومات في الوقــت الحــاضر تتمثل في تهيئة الرخاء والرفاهية والعمل على خدمة الشعب وإسعاده ، وذلـك عن طريق مباشرة كافة الأنشطة والإجراءات التــي تكفــل الوفــاء بــهذه المسئوليات ، ولذلك توصف الإدارة الحكومية المعاصرة بأنها :

١ - **إدارة الخدمة** : وذلك نظراً لقيامها بتقديم الخدمات العامة إلـــى كافـــة المواطنين بوصفها حقاً لهم لا بوصفها إحساناً عليهم .

٢ - **إدارة الإنسانية** : باعتبارها تتعامل مع المواطنين كبشر لهم مشـــاعر وأحاسيس ورغبات واحتياجات وتفضيلات ومطالب واجبة الإشباع .

٣ - **إدارة التنمية** : نظـــراً لسـعيها وراء تحقيـق التنميـــة الاجتماعيـــة والاقتصادية الشاملة .

٤ - **الإدارة الديمقراطية** : حيث تأخذ الحكومات الحديثة بمنطق المذهـــب الديمقراطي ، والدليل على ذلك أن الانتخاب يعتبر أساســـاً لاختيـــار أعضاء معظم مجالس إدارة الأجهزة اللامركزية الإقليمية والمرفقيـــة ، وفي مقدمتها إدارة المؤسسات العامة المهنية ، ومنها نقابـــات المـــهن والغرف المهنية ؛ كالغرف التجارية والغـــرف الزراعيـــة والغـــرف الصناعية وغيرها ، هذا بالإضافة إلى استعانة أغلب الدول المعاصرة في مباشرة بعض وظائفها بأبناء الشعب أنفسهم ، كمـــا هـــو الحـــال بالنسبة لأبناء المهن الذين يعهد إليهم بإدارة المؤسسات العامة المهنيـــة بعد أن تخلت لهم هذه الدول عن مهمة كانت تختص بها ، وهي مهمـــة التنظيم المهني ، يضاف إلى ذلك اتجاه الحكومات المعاصرة في معظم الدول إلى استشارة أبناء الشعب للوقوف على رأيهم بالنسبة لكثير مـــن المقدرات والقضايا الحياتية .

وغني عن البيان ، أن قيام الحكومات بالوفاء بمســـئولياتها يتطلـــب تضافر الجهود الفردية والجهود الحكومية ؛ حيث أنه إذا كان الصالح العـــام يقتضي منح المواطنين كثيراً من الحقوق ، فإنه يستلزم إلقـــاء كثـــير مـــن

الواجبات على عاتق هؤلاء المواطنين ، وهذا يُشعرهم بضرورة وجود تلازم بين حقوقهم وواجباتهم العامة ، ولذلك فقد عنيت أغلب الدول بتضمين دساتيرها نصوصاً صريحة تفرض على سائر المواطنين بعض الواجبات العامة الأساسية .

حيث ركزت معظم هذه الدساتير على المسئوليات الواقعة على عاتق الحكومات ، ثم أوضحت بعدها مباشرة الالتزامات التي ينبغي على المواطنين مراعاتها ، وتتمثل أهم هذه الالتزامات في الآتي :

١ - وجوب مراعاة تنفيذ القوانين .

٢ - المحافظة على النظام في العمل .

٣ - تأدية الواجبات الاجتماعية بشرف وأمانة .

٤ - احترام قواعد الحياة العامة .

٥ - الالتزام بحفظ وتوطيد الملكية الاجتماعية .

٦ - الالتزام بالخدمة العسكرية والدفاع عن الوطن .

وهذا يتطلب وجوب مقابلة الحقوق بالواجبات العامة ، وبحيث يقابل كل حق واجباً محدداً يلتزم به الفرد ، فمثلاً إذا تقرر للمواطنين حق تقديم الشكاوى إلى هيئات الدولة بسبب عدم وفاء الحكومات بمسئولياتها ، فإنه يتعين في نفس الوقت إلزام المواطنين بمراعاة تقديم هذه الشكاوى بوصفها وسيلة من الوسائل التي تسهم في كشف أخطاء الأجهزة الحكومية والمحلية

والانحرافات الإدارية ، وكذلك مراعاة ألا تكون هذه الشكاوى كيديـــة ، وإلا وقع مقدموها تحت طائلة العقاب الإداري والجنائي الرادع .

(جـ) مسئوليات الحكومة المعاصرة نحو العاملين :

لقد أوضح الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ، الكثير من مســـئوليات الحكومات نحو العاملين ، والتي يتمثل أهمها فيما يلي :

١ - لكل شخص الحق في العمل وحرية اختياره وبشروط عادلة مرضية ، كذلك حق الحماية من البطالة .

٢ - لكل فرد – دون أي تمييز – الحق في أجر متساوي للعمل المتساوي .

٣ - لكل فرد يقوم بعمل معين الحق في أجر عادل ، يكفل لـــه ولعائلتــه عيشة لائقة بكرامة الإنسان ، تضاف إليه عند اللزوم مسائل أخـــرى للحماية الاجتماعية .

٤ - لكل شخص الحق في إنشاء نقابات مع الآخرين ، أو الانضمام إلـــى النقابات حماية لمصالحه .

٥ - لكل شخص الحق في الراحة في أوقات الفراغ ، ولا سيما في تحديـــد عدد معقول لساعات العمل وفي عطلات دورية بأجر .

٦ - لكل شخص الحق في مستوى معين من المعيشة ، للمحافظـــة علـــى الصحة والرفاهية له ولأسرته ، وكذلك الحق في تأمين معيشته .

ولا شك أن فرض المسئوليات المتقدمة على عاتق الحكومات لصالح الطبقة العاملة يعتبر في الواقع مظهراً من مظاهر الديمقراطية فـــي مجـــال

العمل الإداري ، كما يعتبر شرطاً أساسياً لقيام العاملين بأداء أعمالهم علـــى الوجه الأكمل ، فقد ثبت أنه لا يمكن للعامل أن يؤدي واجبه على خير وجه ، إلا إذا كان راضياً عن وضعه ومركزه ومعاملة رؤسائه ، حتى يتمكن جميـع العاملين من إعطاء كل جهدهم لصالح العمل ولصالح المجتمع .

ونظراً لأهمية تمتع العاملين بحق الإدارة ، وحق تكويـــن النقابـــات العمالية من الناحيتين النظرية والعملية ، فإن أهـــم مســـئوليات الحكومـــات المعاصرة نحو العاملين، تتمثل في الآتي :

١ - **مشاركة العاملين في الإدارة** : والتي تأخذ أشكالاً متعددة ، وتختلـــف من دولة لأخرى ، وفقاً لاختلاف الأنظمـــة السياســـية والاجتماعيـــة والاقتصادية ، وقد تحققت مشاركة العاملين في كثير من الدول العربية ؛ حيث تقرر اشتراكهم في إدارة المشروعات ، من خلال تمثيلهم فـــي عضوية مجالس إدارتها .

٢ - **نقابات العاملين** : وهي النقابات التي يؤلفـــها العمـــال أو الموظفـــون العموميون ، بهدف الإسهام في الشئون الوظيفية ، وهذا يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمفهوم السلطة العامة وبطبيعة التطور الاجتماعي في كل دولة .

وفي بعض الدول العربية يُشرك المشرع الموظفين العموميين جـــبراً في تكوين نقابات المهن (كنقابات المهن الطبية والمهن التطبيقية) إذا كـــانوا يزاولون بحكم وظائفهم العمومية مهنة من هذه المهن ، على أن يشترك أبناء هذه المهن في هذه النقابات المذكورة لا بوصفهم موظفين ، ولكن بوصفـــهم أشخاصاً يمارسون الأعمال التي أُنشأت هذه النقابات لتنظيمها .

خامساً : القدرات المطلوبة للحكومة المعاصرة :

تتطلب الأدوار الجديدة للحكومة المعاصرة مجموعة متكاملة من القدرات اللازمة للوفاء بمسئولياتها حيال المواطنين وحيال العاملين بأجهزتها المختلفة ، وحيال المجتمع بأسره ، وأهم هذه القدرات المطلوبة للحكومة المعاصرة – من وجهة نظر الباحث – هي :

١ – مراكز معلومات وقواعد بيانات متطورة :

حيث تحتاج الحكومة المعاصرة إلى بيانات ومعلومات وافية وكافية ، تتسم بالدقة ، وتتاح في الوقت المناسب ؛ فضلاً عن تغطيتها لكافة الأنشطة الحكومية والمجالات العامة ، على ألا يكون هناك تضارب أو اختلاف في هذه البيانات أو تلك المعلومات ، وبما يسهم في ترشيد عمليات صنع واتخاذ ودعم القرارات الإدارية بمختلف الأجهزة الحكومية والمحلية .

ويمكن أن يتحقق ذلك ، من خلال توافر مراكز معلومات وقواعد بيانات متطورة للحكومات المعاصرة .

٢ – ضوابط عامة وتنظيمية مناسبة :

حيث تحتاج الأجهزة الحكومة والمحلية المعاصرة إلى ضوابط مناسبة لطبيعة عملها ، بشكل يؤدي إلى ضمان الاستفادة الحقيقية والقصوى من الخدمات التي تقدمها لجمهور المواطنين المنتفعين ، بصفة عامة ؛ مثل تلك الضوابط المُطبقة في مشروع مترو الأنفاق بالقاهرة الكبرى ، والتي تُلزم الجميع بعدم التدخين والحفاظ على النظام العام للعمل تحت سطح الأرض ، خلافاً لما هو سائد فوق سطح الأرض من عدم التزام الكثيرين ، إما بسبب

غيبة الضوابط العامة في مواقع حكومية ومحلية معينة ، أو عدم تفعيلها في مواقع حكومية ومحلية أخرى .

كما تحتاج أيضاً الأجهزة الحكومية والمحلية إلى ضوابط تنظيمية مناسبة داخل دواوين العمل بها ، بحيث تسري على جميع العاملين فيها بعدالة وموضوعية وحسم ، مما يؤدي إلى القضاء على/ تقليل ظاهرة التسيب الوظيفي والفساد الإداري الذي تعاني منه الكثير من هذه الأجهزة ؛ خاصة في الدول النامية .

٣ - كوادر بشرية فعالة :

حيث تحتاج الأجهزة الحكومية والمحلية المعاصرة إلى كوادر بشرية مؤهلة ومدربة وبالأعداد والنوعيات المناسبة ، والقادرة على النهوض بهذه الأجهزة في سبيل القيام بأدوارها والوفاء بمسئولياتها المنوطة بها لتحقيق الصالح العام للمجتمع .

ولن يتأتى ذلك ، إلا إذا تم تصميم وتنفيذ برامج علمية وعملية للتنمية البشرية بالأجهزة الحكومية والمحلية ، وبشكل يُلبي احتياجاتها ، ويتناسب مع طبيعة عملها والخدمات العامة والمحلية التي تقدمها للمجتمع ؛ فضلاً عن وضع الفرد المناسب في الموقع الوظيفي المناسب له داخل هذه الأجهزة .

٤ - مصادر تمويلية إضافية :

حيث لا يجب أن تعتمد الأجهزة الحكومية والمحلية المعاصرة فقط على الاعتمادات المخصصة لها من الموازنة العامة للدولة ؛ بل عليها أن تعمل على البحث عن مصادر تمويل ذاتي إضافية ، تُمكنها من سد

احتياجاتها المالية اللازمة للإنفاق على أنشطتها وممارسة أدوارهـــا والقيـــام بمسئولياتها نحو المواطنين والعاملين فيها والمجتمع .

ومن أمثلة هذه المصادر ، تنظيم مسابقات معينة ، وإقـــرار رســـوم معينة ، واستحداث أنشطة معينة ، والشـــراكة مـــع بعـــض المشـــروعات والشركات الإستثمارية والخاصة ذات العلاقـــة بعملـــها ، وتقديـــم خدمـــات متخصصة لها في مقابل معين يتفق عليه ، وذلك كله فـــي إطـــار القوانيـــن واللوائح المعمول بها ، وبموافقة القيادات العليا والأجهزة الرقابية المعنية .

٥ - خطط قومية ومحلية مدروسة :

حيث تحتاج الأجهزة الحكومة والمحلية المعاصرة إلى خطط قوميـــة ومحلية مدروسة بعناية ، وذلك في ضوء المتغيرات والمســـتجدات الدوليـــة والإقليمية سواء الحالية أو المستقبلية – حتى تسير في ضوئها – ولابـــد أن تكون لدى هذه الأجهزة القدرة على المرونة والديناميكية للتعامل مع كل جديد يمكن أن يطرأ على ساحة العمل الإداري بها أو من حولها ، ويؤثـــر علـــى الصالح العام القومي أو المحلي بدرجة أو بأخرى .

٦ - نظم علمية وعملية جادة لتقييم الأداء :

إذ تحتاج الأجهزة الحكومية والمحلية المعاصرة إلـــى نظـــم علميـــة وعملية جادة لتقييم الأداء ، بحيث تؤدي إلى تحفيز العاملين الأكفاء ومحاسبة المقصرين والمهملين والمتسيبين منهم ؛ فلا يعطى مثلاً الجميع تقدير ممتـــاز – حتى لا يحرم أحد من العلاوات الدورية – لاعتبارات عاطفية محضـــة ، وبما يؤدي في النهاية إلى التأثير السلبي على معنويات العاملين الأكفاء مـــن

ناحية ، وتفاقم ظاهرة التسيب الوظيفي مــن ناحيــة أخــرى ، والإضــرار بالصالح العام للعمل وللمجتمع من ناحية ثالثة .

وهنا ، لا يفوتنا التأكيد على حقيقة هامة مؤداها ، أن نظم تقييم الأداء لابد وأن تأخذ في اعتبارها معايير جديدة ؛ مثل الإبداع والابتكار والمبـــادأة والتميز والموضوعية والشفافية .

٧ - مراكز بحوث ودراسات علمية متخصصة :

تحتاج الأجهزة الحكومية والمحلية المعاصرة إلى استشارات علميــة متخصصة في شتى مجالات التنمية ، ســواء علــى المســتوى القومــي أو المستوى المحلي ، وهي في سبيلها لرصد وتشخيص مشكلاتها - وهي فــي مهدها قبل أن يستفحل خطرها - أو لتصميــم خطــط وبرامــج التطويــر والتحسين المستهدفة لممارسة أدوارها الحديثة ، والوفاء بمسئولياتها المنوطـة بها ، وذلك على النحو الذي يلبي احتياجات الوطن والمواطنين .

ويمكن تحقيق ذلك ، إذا ما توافرت مراكز بحوث ودراسات علميــة متخصصة لزيادة قدرات الحكومة المعاصرة في القيام بأدوارها الجديدة .

٨ - قيادات إدارية رشيدة :

حيث تحتاج الحكومة المعاصرة الآن - وأكثر من أي وقت مضى - قيادات إدارية قادرة على حُسن توظيف واستثمار الموارد المادية والبشــرية المتاحة لأجهزتها في ظل المتغيرات الدولية والإقليمية والتنظيمية الجديــدة ؛ بل وقادرة أيضاً على تحقيق النقلة النوعية المستهدفة ، لتحسين مســتوى أداء الأجهزة الحكومية والمحلية المعاصرة بكفاءة واقتدار .

وهذا يتطلب ضرورة تحري الدقة في اختيار القيادات الإدارية فـــي هذه الأجهزة، وفقاً لمعايير علمية وعملية ، واستناداً إلى اعتبــارات وأســس موضوعية ، تبعث على الثقة والمصداقية في هذه القيادات من ناحية ، وفـــي الحكومة ذاتها من ناحية أخرى .

ويؤكد الباحث هنا على حقيقة هامة مؤداها : **أنـــه لـــولا القيـــادات الإدارية التحويلية لما تقدمت البشرية** ؛ إذ أن هذه القيادات هي القادرة علـــى تحريك مستوى الأداء الحكومي من وضع معين إلى مستوى أعلى مستهدف ، ينسجم مع متطلبات التعامل مع المتغيرات العالمية والإقليميــــة والتنظيميـــة الجديدة .

٩ - قدرات عامة أخرى مطلوبة للحكومة المعاصرة :

يرى الباحث أن هناك قدرات عامــــة أخــرى مطلوبـــة للحكومـــة المعاصرة ، تدعمها في سبيل سعيها للوفاء بمســئولياتها والقيـــام بأدوارهـــا الجديدة ، وأهم هذه القدرات العامة ، هي :

أ- بيئة دولية وإقليمية وتنظيمية آمنة ، بحيث تكون مواتية للحفـــاظ علـــى الإنجازات ، وتقلل من حدوث المشكلات ، وتدعم تنفيذ برامج التطويـــر والتنمية المنشودة.

ب- استقرار سياسي داخل الدولة ومؤسسات الحكم ، وعدم حدوث اختلالات سياسية تربك/ تهدم برامج التطوير والتنمية المنشودة .

جـ - ثقافة إيجابية للمجتمع ، بما تتضمنه من إدراكـــات وقيـــم وطـــرق وأساليب بناءة في حياة المواطنين ، تدعم مسيرة التطويـــــر والتنميـــة المنشودة التي تقودها الحكومة المعاصرة ، من أمثلة ذلك :

- احترام أفراد المجتمع لقيمة الوقت كأغلى وأثمن مورد في الحياة ؛ بل إنه هو الحياة ذاتها .

- إتقان مهارة الإنصات ، بشكل يتيح الفرصة لتحقيق التراكم المعرفي لدى أفراد المجتمع سواء كانوا مراجعين أو عاملين في الأجـــهزة الحكوميـــة والمحلية المعاصرة .

- تأصل روح الفريق لدى أفراد المجتمع حينما يتطلب الأمر العمـــل فـــي جماعات سواء كانت رسمية أو غير رسمية .

- اتجاهات إيجابية لدى أفراد المجتمع نحو العمل كقيمة ، وإدراك التقاعس عن العمل والتقصير فيه على أنه رذيلة تُسيء إلى الفرد في حياته العامة والوظيفية .

- الثقة والمصداقية في الأجهزة الحكومية والمحلية وفي القـــائمين عليـــها والعاملين فيها ، وذلك من جانب المواطنين المستفيدين مـــن الخدمـــات والسلع التي تقدمها تلك الأجهزة .

الفصل الثانى
التخطيط فى الإدارة الحكومية

- مفهوم التخطيط فى الإدارة العامة.
- أهمية التخطيط فى ا لادارة العامة.
- أنواع التخطيط فى الإدارة العامة.
- مراحل اعداد الخطة فى الإدارة العامة
- معوقات التخطيط الفعال فى الإدارة العامة.
- الأسس التى تعتمد عليها عملية التخطيط فى الإدارة العامة.
- موظفو التخطيط فى الادارة العامة.
- أجهزة التخطيط فى الإدارة العامة المصرية.

أولا: مفهوم التخطيط:-

لقد تعددت التعاريف الخاصة بمفهوم التخطيط، فقد عرفه البعض على أنه لا يعدو أن يكون أسلوب حياة أو طريق عمل غايته وضع برامج محددة، تحقيقا لأهداف معينة خلال مدة مقبلة فى حدود سياسة عامة مقررة، كما عرفه البعض الآخر على أنه التنبؤ بالمستقبل وإعداد التدابير اللازمة لمواجهة هذا المستقبل بخطوات منظمة لتحقيق أغراض وأهداف محددة.

وبصفة عامة، فإن التخطيط يعتبر أهم مرحلة من مراحل العملية الإدارية، فلو لم يكن هناك خطة واضحة ومحددة لما كانت هناك حاجة إلى تنظيم أو رقابة، لذلك فإن كافة دول العالم المعاصر أيا كان نظامها السياسي أو الاقتصادى أو الاجتماعى تهتم بوظيفة التخطيط.

وينطوى التخطيط على عنصرين أساسين، هما:-

١- التنبؤ بالمستقبل:-

حيث تبدأ الخطة معتمدة على تقديرات وافتراضات إدارية أو اجتماعية أو اقتصادية يتوقع تحقيقها فى المستقبل، كما يقوم التنبؤ على أساس من البحث والتنقيب والتحقيق فضلا عن التحليل والتحديد وليس على أساس من التكهن والتخمين.

٢- الاستعداد لمواجهة ذلك المستقبل:-

حيث تستلزم عملية التخطيط إلى جانب التنبؤ الاستعداد لمواجهة المستقبل خلال سنوات الخطة، فإذا كان التخطيط يفترض عند إجراء التنبؤ بذل المجهود الفكرى اللازم فإنه يفترض فى الوقت ذاته بذل المجهودات واتخاذ كافة الاجراءات الواقعية الكفيلة بتنفيذ الخطة بتحديد مجموعة البدائل التى يمكن عن طريقها تنفيذ الخطة، ثم اختيار البديل الامثل الذى يحقق الهدف بكفاءة فى ظل الظروف والامكانات المتاحة.

ثانياً: أهمية التخطيط:-

يعتبر التخطيط أساس العمل الادارى باعتباره الوسيلة التى يتمكن بها رجل الإدارة من مواجهة المستقبل بكافة احداثه، فالمستقبل يعتبر أمراً مجهولاً والتنبؤ لما سوف تسير عليه الأحداث فى المستقبل على وجه الدقة أمراً يخرج عن طاقة البشر وهنا تكمن أهمية التخطيط حيث يقوم برسم صورة للمستقبل تساعد رجال الإدارة على اتخاذ قرارات مدروسة يمكن بها مواجهة المستقبل والتغييرات التى يحتمل أن تحدث فيه وذلك إذا ما تحققت المرونة الكافية عند وضع الخطة.

ويعمل التخطيط على تحقيق هدف معين وهذا الهدف يمثل الغاية القصوى التى يعمل المديرون على تحقيقها وهم يسلكون السبل المختلفة لبلوغ هذه الغاية، ونظراً لأن التخطيط يعمل على تحقيق الهدف النهائى للمنظمة،

فإنه يضم بين ثناياه كافة الأهداف الفرعية التى يعمل التخطيط على التنسـيق بين هذه الأهداف الفرعية.

كما يعتبر التخطيط ركنا هاما فى تحقيق الرقابـة بكافـة أنواعـها، فالرقابة على الآداء تتحقق بمقارنة ما تم تنفيذه بما هو وارد فى الخطة وبذلك يتحقق انتظام العمل كما تنخفض النفقات الى الحد الأدنى، ويحد من الإسراف الناتج عن الارتجال والتجربة والخطأ لأن عملية الإنفاق تتم وفقا لميزانيـات تقديرية توضع لكل جزء من أجزاء العملية التخطيطية. فالرقابة لا تتـم دون معدلات يمكن القياس على أساسها.

وبصفة عامة، فإن التخطيط يحقق المزايا التالية:-

١- تنسيق الجهود مما يمكن من تحقيق الأهداف.

٢- توفير جزء كبير من الوقت الضائع بدون إنتاج.

٣- اختصار الوقت اللازم لتحقيق الأهداف.

٤- حسن استغلال الامكانيات المادية والبشرية مما يقلل التكاليف.

٥- التخطيط هو الأساس الذى تعتمد عليه الرقابة الادارية.

٦- يساعد التخطيط على اتباع المنهج العلمى لاكتشاف المشكلات ودراسـتها ووضع الحلول الملائمة لها.

٧- يوضح التخطيط الهدف أمام المجتمع وامام المنظمات وأمام العاملين.

وبالتالى، فإنه يسهل العمل مما يؤدى فى النهاية إلى زيادة الانتاجيــة، حيث يؤدى إلى تقسيم العمل إلى مراحل ويحدد الطرق والأساليب التى يتبعـها العاملون فى كل مرحلة من هذه المراحل. [١]

ثالثاً: أنواع التخطيط:-

للتخطيط أنواع متعددة تختلف تبعاً لاختلاف طبيعة المنظمة (ومــا إذا كانت سياسية أو اقتصادية أواجتماعية)، كما يمكن تقسيم التخطيط من حيــث المدى الزمنى الى ثلاثة أنواع هى:-

١- الخطة قصيرة الأجل.

وهى تكون سنوية أو نصف سنوية وتستخدم الخطة القصيرة عادة فى توجيه الانتاج خاصة فى الدول الفقيرة والدول النامية التى يتناولــها التعديــل بصفة مستمرة تمشياً مع المصلحة العامة وحاجة المواطنين.

٢- الخطة متوسطة الأجل.

وتكون مدتها عادة من ثلاث إلى سبعة سنوات تتمــيز هــذه الخطــة بكونها خطط تفصيلية كما تتميز باشتمالها على الاهداف ووسائل التنفيذ فــــى وقت واحد وعادة يتم تقسيم الخطة الطويلة إلى مراحل متوسطة الأجل.

---

[١] د. عزيزة الشريف، علم الإدارة العامة، (القاهرة: دار النهضة العربيــة، ١٩٨٦)، ص ١٤٣.

٣- الخطة طويلة الأجل:

وتتراوح مدتها من عشرة إلى عشرين سنة وعادة يتضمن هذا النوع التخطيط للاهداف العامة والتنبؤ بمعدلات النمو أو تحديد كميات الانتاج المطلوبة من السلع والخدمات المختلفة على المدى الطويل وذلك لمقابلة الزيادة فى عدد السكان والعمل على رفع مستوى المعيشة ورفع كفاءة العاملين، ومن أمثلة التخطيط طويل الأجل التخطيط العام لمدينة القاهرة.

وبصفة عامة، فإن المدى الزمنى للخطة يتوقف على نوعية الخطة والمشاكل التى تعالجها هذه الخطة، كما أن أى خطة يجب أن ترتبط بفترة زمنية معينة، وبالتالى يكون لها نقطة بداية ونهاية.

ومن أهم العوامل التى تؤثر فى تحديد المدى الزمنى للخطة ما يلى:-

أولاً: عوامل بيئية: [1]

ومن أهم العوامل البيئية التى تحيط بالمنظمة والتى تؤثر فى المدى الزمنى للخطة ما يلى:-

١- توافر الخبرات الفنية والادارية.

٢- الظروف الاقتصادية.

٣- التخطيط المركزى ومدى توافق خطة المنشأة مع الخطة العامة للدولة.

٤- الاستقرار السياسى والاجتماعى.

٥- القوانين التى تحكم نشاط الاستثمار والعمليات الانتاجية.

٦- الاسواق المحلية والخارجية.

---

[1] د. على الحبيبى، مرجع سبق ذكره، ص ٩٢.

ثانيا: عوامل تتعلق بطبيعة السلعة المنتجة:

فإذا كانت السلعة المنتجة سلعة تقليدية أى لا تتأثر كثـــيرا بـــالتطور التكنولوجى فإنه يمكن التخطيط لها لفترة زمنية طويلة، أما إذا كانت الســـلعة ممن يتأثر بالتطور التكنولوجى سواء فى التصميم أو الانتاج مثل الصناعـــات الالكترونية فإنه يصعب التخطيط لانتاج هذه السلعة لفترة زمنية طويلة.

ثالثا: عوامل تتعلق بالمنشأة:

وتعتبر أهم هذه العوامل هى اقتناع الإدارة العليا بالخطة الموضوعيـة وتمشيها مع أهداف المنشأة وسياساتها كما يجب أن يكون بالمنشأة الخـــبرات الفنية والادارية والامكانيات البشرية والمادية بما يمكنه من وضع مثل هـــذه الخطة والقدرة على تنفيذها.

ويمكن تقسيم التخطيط من حيث المستوى الادارى إلى ثلاث أنـــواع هى:-[1]

١- التخطيط القومى:

وهو التخطيط الذى يتم على مستوى الدولة ويهدف هذا النـــوع مـــن التخطيط إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين كمـــا تشـــترك جميع الوزارات والمصالح والهيئات فى اعداد الخطة القومية التـــى تشـــمل جميع الانشطة على مستوى جميع القطاعات سواء أكان النشاط صنـــاعى أو زراعى أو نشاط صحى أو ثقافى، فهى تشـــمل جميـــع الأنشـــطة وجميـــع

---

[1] د. على الحبيبى، مرجع سبق ذكره، ص ٩٢.

القطاعات وذلك فى حدود الموارد المتاحـــة، حيـــث يتـــم إجـــراء البحـــوث والدراسات لمعرفة الموارد وحصرها، حين وضع الخطة الاقليمية لمنطقــة أو اقليم معين.

٢- التخطيط الإقليمى:

وهو يشمل إقليماً معيناً قد يكون هذا الإقليم مجموعة مـــن المـــدن أو مجموعة من المحافظات التى يكون بينها تكامل اقتصادى أو صناعى وهـــذا النوع من التخطيط يعتبر ذو أهمية كبيرة باعتباره أساساً هاماً لاعداد الخطـــة اليومية.

٣- التخطيط المحلى:

ويتم هذا النوع من التخطيط على المستوى المحلى فى مدينة أو قريـــة معينة، وذلك فى حدود الموارد المتاحة، وهذا النوع من التخطيـــط يتطلـــب إجراء العديد من الدراسات للوقوف على الاحتياجات المحلية وهذه الخطـــط تعتبر أساساً للتخطيط الأقليمى، وبالتالى أساساً للخطة القومية الشاملة.

أما فيما يتعلق بالتخطيط الاقتصادى، فهناك نوعان هما:-

١- التخطيط الاقتصادى الشامل:

وهذا النوع من التخطيط يهدف إلى توجيه النشاط الاقتصـــادى فـــى الدولة إلى جهة معينة وذلك لتحقيق مستوى أفضل للمواطنين وبالتـــالى فـــأن التخطيط يعتبر الدعامة الاولى التى تعتمد عليها النظم الاشـــتراكية لتطويـــر

نظامها الاقتصادى كالانتقال من الزراعة للصناعة أو الانتقـــال مـــن نظـــام اقتصادى معين إلى نظام آخر مختلف عنه تماماً.

وبصفة عامة فان الهدف الرئيسى للتخطيط الاقتصادى هـــو تحقيـــق أكبر وأسرع زيادة ممكنة فى المستوى المادى والثقافى للمواطنين مما يـــؤدى إلى زيادة الدخل وبالتالى رفاهية المواطنين.

٢- ***التخطيط الاقتصادى الجزئى:***

وهذا النوع من التخطيط لا يمس الأسس الرئيسية التى يقـــوم عليـــها النظام الاقتصادى، حيث يتميز التخطيط الاقتصادى الجزئى باقتصاره علـــى قطاع إقتصادى معين أو فرع من فروعه وتوضع الخطط الاقتصادية الجزئية عادة بقصد مواجهة أزمة وقتية عارضة، أو توضع كخطوة مرحليـــة نحـــو الأخذ بسياسة التخطيط الاقتصادى الكلى، كما حدث فى مصر قبل الاخذ بمبدأ التخطيط الشامل، حيث وضع برنامج السنوات الخمس الاولى للصناعة الـــذى وضع سنة ١٩٥٧ وكذلك برنامج استصلاح الاراضى.

ومن أمثلة التخطيط الجزئى لمواجهة الأزمـــات الاقتصاديـــة، ذلـــك البرنامج المخطط الذى لجأ إليه الرئيس الأمريكى روزفلت عقـــب انتخابـــه لرئاسة الجمهورية سنة ١٩٣٢ بقصد التغلب على الأزمة الاقتصاديـــة التـــى تعرضت لها الولايات المتحدة الامريكية.

ويندرج التخطيط الاقتصادى ضمن التخطيط المقـــام علـــى أســـاس الهدف فالخطة الواحدة قد تتضمن أكثر من نوع من أنواع التخطيـــط، وقـــد

تقتصر على نوع معين من هذه الأنواع، ومن أمثلة أنواع التخطيط المقامة على أساس الهدف ما يلي:- [1]

١- التخطيط الادارى:

ويقوم على أساس تحديد أهداف عامة ذات صبغة ادارية بحتة مع تحديد الوسائل اللازمة لتحقيقها خلال فترة زمنية معينة، ويتضمن التخطيط الادارى وضع خطط تتعلق بالانشطة والعمليات الادارية مثل التنظيم والرقابة والتدريب وتعبئة القدرات الادارية أو القيادية أو الفنية.

ومن أمثلة التخطيط الادارى فى مصر الخطة الخاصة بترتيب الوظائف العامة المدنية فى الدولة أيضاً الخطة الخاصة بتدريب الموظفين المدنيين.

٢- التخطيط العمرانى:

وهو التخطيط الذى يستهدف تغيير مكان معين أو تطويره أو رفع مستوى العمران فيه، ويتمثل هذا النوع من التخطيط فى تشييد المساكن والأبنية وإنشاء الحدائق والأندية كما يتمثل فى إقامة خطوط النقل والمواصلات واقامة الطرق والكبارى والجسور.

والتخطيط العمرانى قد ينصب على مناطق كاملة مثل الخطة الخاصة بتعمير الوادى الجديد، أو تلك الخاصة بتعمير منطقة القاهرة الكبرى، كما أنه قد يقتصر التخطيط العمرانى على مدينة معينة مثل التخطيط لانشاء مدينة

---

[1] د. بكر القبانى، مرجع سبق ذكره، ص ١٣٢-١٣٥.

جديدة بكل مرافقها وخدماتها، أو التخطيط لتطوير العمران داخل مدينة قائمـة أو حتى معين قائم بالفعل.

ويستند هذا النوع من التخطيط إلى دراسات فـي مجـالات متعـددة واتجاهات متباينة ترسم فى النهاية الصورة المطلوبة لمدينة المستقبل أو تحـدد خطة تطوير المدينة ومن امثلة هذه الابحـاث: معاينـة المبـانى، اسـتعمال الاراضى، كثافة السكان، والتعداد والتوزيع المهنى للسكان والمدارس وكثافـة المرور والخدمات البلدية والمواصلات العامة والمحلية والمبانى العامـة ودور العبادة وشبكة الطرق الرئيسية المقترحـة والتخطيـط العـام للمشـروعات التفصيلية للمنطقة.

٣- التخطيط الاجتماعى:

يتضمن هذا النوع من التخطيـط تحديـد الخدمـات والمشـروعات الاجتماعية اللازمة خلال سنوات الخطة، وذلك فى نطاق الخطة العامة للدولة مع تحديد وسائل التنفيذ وتحديد اسبقية التنفيذ وفقا لأهميـة كـل مـن هـذه المشروعات أو الخدمات.

ويهدف هذا النوع من التخطيط إلى تطوير المجتمع وتقدمه فى شـتى المجالات، بما يحقق الرفاهية للمواطنين ورفع المسـتوى الاجتمـاعى لـهم وتذويب الفوارق الطبقية لتحقيق الانسجام الاجتماعى، ولذلك تعتـبر عمليـة التخطيط الاجتماعى عملية معقدة، نظـراً لاتصالـها بـالعوامل الحضاريـة والاجتماعية والاقتصادية والمواريث الفكرية، ويتضمن التخطيط الاجتمـاعى

وضع برامج متكاملة لرعاية الأسرة والأمومة والطفولة ورعايـــة الاحـــداث والشيوخ أيضاً قد تهدف الخطة الاجتماعية إلـــى تنميـــة الثقافـــة أو توفـــير الخدمات الصحية أو الوقائية كما أن التخطيط الاجتماعى قد يكـــون متعلـــق بالعمل أو العمال مثل التأمينات والمساعدات الاجتماعية، ويعتـــبر التخطيـــط الاجتماعى ذو أهمية بالغة حيث أن الهدف النهائى من التنمية الاقتصادية هو تحقيق الرفاهية للمواطنين ورفع مستوى معيشتهم والتنمية الاقتصادية يقـــوم بتنفيذها العنصر البشرى ولذلك يوجد ترابط قوى بيـــن التنميـــة الاقتصاديـــة المخططة والتنمية الاجتماعية المخططة ولهذا يجب مراعاة التنسيق بينهما.

وقد اهتمت مصر بعملية التخطيط الاجتماعى اهتماماً بالغاً ومن أهـــم مظاهر هذا الاهتمام ما يلى:-

أ- الخطط الخاصة بمكافحة انتشار المخدرات والتى تقوم بوضعها الأجـــهزة العليا المختصة بالقضاء على تعاطى المخـــدرات، مثـــل الإدارة العامـــة لمكافحة المخدرات التابعة لوزارة الداخلية.

ب- الخطط التى يضعها المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة.

جـ- الخطط التى توضع بشأن الاسكان الشعبى والانعاش الريفى، والنهوض بالمجتمعات المحلية والقضاء على مشكلة التشرد والانحراف والجريمة ورعاية الشباب، وتأهيل العاجزين.

د- خطة محاربة أمراض المهنة ومنع تزايدها، وذلك تمشياً مع ما قضى بـــه الميثاق من حتمية وضع برامج شاملة للعمل الاجتماعى تعود بنتـــائج على العمل الاقتصادى ومن على ثم جموع الشعب.

رابعاً: مراحل إعداد الخطة:

يتم إعداد الخطة وفقاً لعدة مراحل كالآتي:-

١- تتولى وزارة التخطيط دراسة الامكانيات المتاحـــة ثـــم التنبـــؤ بالحالـــة الاقتصادية والاجتماعية وعرض ذلك على القيادة السياسية.

٢- على ضوء الدراسات السابقة تتولى لجنة برنامج العمل الوطنـــى تحديـــد الأهداف العامة للخطة القومية.

٣- تحديد الأعمال اللازمة لبلوغ هذه الاهداف ودراسة الأســـاليب اللازمـــة لأداء هذه الاعمال.

٤- حصر الموارد المادية والبشرية اللازمة للتنفيذ.

٥- جمع المعلومات والحقائق والاحصائيات.

٦- تحليل وتبويب المعلومات حتى يسهل الاستفادة منها.

٧- تحديد الأدوات الإدارية اللازمة للتنفيذ.

٨- تحديد وقت الابتداء والانتهاء بالنسبة للخطة ككل.

٩- تحديد وقت الابتداء والانتهاء لكل مرحلة من مراحل الخطة ولكل جـــزء من أجزائها.

١٠- وضع عدد من الخطط البديلة لتحقيق الهدف، وذلك لاستخدامها عند الضرورة.

١١- يتم إرسال هذا المقترح للوزارات والهيئات والمؤسسات العامة.

١٢- يتم بعد ذلك تجميع الردود متضمنة الآراء والمقترحات وإرسالها إلى وزارة التخطيط، التى تتولى إجراء التعديلات اللازمة.

١٣- تقوم وزارة التخطيط بعد ذلك بإعداد الإطار التفصيلى للخطة القومية.

١٤- يعرض الإطار التفصيلى بعد ذلك على مجلس الوزراء ثم مجلس الشعب لإقراره.

خامساً: معوقات التخطيط الفعال فى الادارة العامة:-

يعتبر التخطيط أول أركان العملية الادارية وبالتالى فهو الاساس الذى تبنى عليه جميع العمليات الادارية اللاحقة وهو يقوم على أساس توقعات وتنبؤات تتوقف دقتها على مدى صحة البيانات والمعلومات التى يتم جمعها، ثم على خبرة المخططين واجتهادهم.

ولهذا، فإن التخطيط يجابه مشكلات وصعوبات، سواء وقت اعداد الخطة أو وقت تنفيذها، مما قد يؤدى أحياناً إلى فشلها وأهم هذه المعوقات ما يلى:

١- النقص فى البيانات والمعلومات والاحصائيات والدراسات المتاحة للقائمين بعملية التخطيط أو عدم دقة هذه البيانات والاحصائيات.

٢- صعوبة التنبؤ الدقيق حتى لو توافرت البيانات والمعلومـــات الصحيحـــة نظرا لان هناك عوامل مباشرة وغير مباشرة تتدخل فى الامر بالاضافة إلى الظروف التى قد تحدث مثل الزلازل والفيضانات مما يجعــل مــن الصعب وضع تقديرات صحيحة للمستقبل.

٣- النقص فى الكفاءات البشرية الــلازم توافرهـا لتنفيــذ الخطــة اذ مــن الضرورى اعداد الكوادر الفنية والمهنية والادارية اللازمة قبل البدء فى عملية التنفيذ.

٤- مشكلة تحديد الأولويات فى الاعمال وعدم القدرة على تنفيذ بعض أجـزاء الخطة فى مواعيدها المحددة، وبما يشكل عقبة فى تنفيذ المراحل التاليــة ويكلف المنشأة الكثير.

٥- عدم الوضوح فى أهداف الخطة أو وجود تعارض بين بعض الأهـــداف الفرعية أو تعارض بين الأهداف ووسائل التنفيذ مما يتطلب التنسيق بين كافة المتطلبات والقضاء على هذه المشاكل الفرعية.

٦- المدى الزمنى للخطة، فكلما كان المدى الزمنى للخطة طويل كلما كـــانت معرضة للتعديل نظراً لاحتمال حدوث أمور لم تكن فى الحسبان كما أن الخطة الطويلة قد تكون معرضة بعض أجزائها للنسيان وذلـــك علـــى عكس الخطة القصيرة التى تكون تقديراتها أكثر دقة واحتمالات تحقيقـها أكبر.

٧- انفصال المخططين عن المنفذين أحيانا وعدم الاستعانة بآراء العاملين فى المستويين التنفيذى والمباشر (الإدارة الوسطى والإدارة الدنيا) مما يجعل المخططين يضعون خططهم بعيدة عن الواقع. وهذا ما يسمى بعدم واقعية الخطة.

٨- تدخل السلطات المركزية فى أعمال التخطيط مع بعدها عن مجال التطبيق الفعلى مما يجعل خططها بعيدة عن الواقع.

٩- النفقات الباهظة التى تتحملها المنشأة فى أعمال التخطيط سواء فى الحصول على البيانات أو المعلومات أو الاحصائيات ثم تبويبها وتقييم الاحتمالات ووضع الخطط الفرعية ثم جمعها فى خطة شاملة.

١٠- عدم توافر المرونة الكافية لدى الإدارة فى المنشأة بسبب جمود النصوص فى القوانين واللوائح ايضاً جمود السياسات والاجراءات مما يمثل معوقات حقيقية تواجه المخططين والمنفذين على حد سواء.

١١- عدم تحديد المسئولين عن تنفيذ كل جزء من أجزاء الخطة بدقة مما يجعل البعض يتهرب من المسئولية ويلقى بها على الآخرين.

١٢- المشاكل المترتبة على السلوك الانسانى فالتخطيط انما يقوم اساساً على ادخال تغييرات وتعديلات على ما هو كائن إلا أن هناك بعض جماعات لا تقبل هذا التغيير لتعارضه مع قيمها وسلوكها وبالتالى لابد من تدخل الاجهزة المركزية للتخطيط فى الوقت المناسب لعمل موائمة بين أهداف

الخطة وبين رغبات وسلوكيات هذه الجماعات المعترضة وذلـــك عـــن طريق عمل قياسات للرأى بالنسبة لهذا النوع من التخطيط.

١٣- عدم اقتناع بعض المديرين والمنفذين بأهداف الخطة أو جزء منها حينئذ يشكل هؤلاء عقبة فى سبيل نجاح الخطة وبالتالى يجـــب علـــى الإدارة محاولة اقناعهم أو ابعادهم إلى مواقع أخرى.

١٤- التغييرات والتعديلات التى تطرأ على السياسة العامة للدولة وما تفرضه من التزامات وما تصدره من قوانين ولوائح مما يؤثـــر علـــى أعمـــال التخطيط، أيضاً يؤثر على الخطط الموضوعة والجارى تنفيذها.

١٥- سرعة التغيرات الكبيرة التى يتمتـــع بـــها العـــالم المعـــاصر وكـــثرة المخترعات الحديثة واستحداث أساليب جديدة للادارة والانتـــاج نتيجـــة للتقدم التكنولوجى قد يجعل الخطة الموضوعة بعد قليل خطـــة متخلفـــة بالنسبة لتلك المخترعات.

١٦- عدم الاستقرار داخل المنشأة سواء بالنسبة للادارة أو بالنسبة للعـــاملين او لكليهما معا مما يعرقل تنفيذ الخطة ويعرضها للفشل وذلـــك إذا مـــا كانت مشاكل عدم الاستقرار تتعلق بالأهداف الاستراتيجية للمنظمة.

١٧- عدم الاستقرار الخارجى للدولة لا يقل خطورة إذا ما كان يمس أعمـــال المنظمة فمثلاً قطع العلاقات بين دولتين قد يؤدى إلى ايقـــاف تصديـــر المعدات والالات والخبرات من احدى الدولتين الى الاخرى مما يؤثـــر سلبياً على خططها.

١٨- تأثر بعض الاجهزة فى المنشآت وخاصة المنظمات الحكومية ببعض الاتجاهات البيروقراطية كالتهرب من المسئولية والاستهتار فى جمع البيانات وعدم الالتزام بالقواعد المتبعة فى الانفاق أو الشراء أو التخزين مما يحمل الخطة أعباء كثيرة.

١٩- عدم توافر شبكة جيدة من الاتصالات بين جهاز التخطيط المركزى وبين الاجهزة التنفيذية مما لا يمكن من إيصال المعلومات والقرارات بالسرعة وبالوضوح المطلوب.

٢٠- الهجرة وتسرب الايدى العاملة تمثل مشكلات تهدد بفشل العملية التخطيطية وتمثل معوقات أمام التنفيذ وواجب الحكومات وضع السياسات الكفيلة بتصحيح هذا المسار.

تلك هى بعض المعوقات التى تواجه أعمال التخطيط والتنفيذ مما يتعذر معه تنفيذ الخطة كما يجب، وبالتالى تعوق تحقيق الاهداف التخطيطية سواء للأعمال الحكومية أو الخاصة مما يتطلب زيادة وتنمية الوعى التخطيطى لدى العاملين وربط الاجهزة المعنية بالتخطيط على المستوى المركزى بأجهزة التخطيط على المستوى المحلى.

وقد أنشأت الدولة من أجل هذا الغرض معهد التخطيط القومى الذى يقع على عاتقه عملية التوعية وعملية تدريب العاملين على التخطيط والمتابعة.

سادساً: الأسس التي تقوم عليها عملية التخطيط في الادارة العامة:-

تقوم عملية التخطيط على عدة أسس رئيسية أهمها:-

١- تحديد الأهداف:

تحتاج عملية التخطيط بداية إلى تحديد الأهداف المراد تحقيقها، حيث أن الخطة توضع لتحقيق أهداف معينة قد تكون إدارية أو اقتصادية أو اجتماعية.

على أنه ليس من السهل تحديد أهداف الخطة، إذ يحتاج تحديد هذه الأهداف إلى إجراء دراسات إدارية واقتصادية واجتماعية عديدة من أجل معرفة المشكلات المراد التغلب عليها عن طريق التخطيط.

كما يجب ترتيب أهداف التخطيط على أساس أسبقية التنفيذ، نظراً لاختلاف الأهداف فيما بينها من حيث مقدار أهميتها ومدى الحاجة إليها.

٢- تحديد الوسائل:

تتطلب عملية التخطيط تحديد الوسائل اللازمة لتنفيذ الخطة وتحقيق الاهداف المخطط لها، لذلك يتم تحديد العناصر البشرية والمالية اللازمة وذلك من حيث أنواعها أو أحجامها وتحديد مصادرها سواء أكانت مصادر وطنية أو أجنبية، وذلك فى حالة انعدام المصادر الوطنية أو عجزها أو عدم كفايتها.

٣- التوقيت الزمنى:

يحتاج التخطيط الى تحديد الوقت اللازم لتنفيذ الاهـــداف المحـــددة، والتى تضمنتها الخطة، وهذا الأمر يستوجب تحديد موعد البدء فـــى التنفيـــذ والانتهاء منه، ولذلك يتعين على واضع الخطة إعداد جدول زمنـــى للتنفيـــذ، حيث أن تحديد مدة التنفيذ يرتبط ارتباطاً وثيقاً بطبيعة الهدف المراد تحقيقـــه كما يرتبط بأنواع العناصر البشرية والمالية اللازمة، وأحجام هذه العنـــاصر ومصادرها.

٤- وحدة الخطة:

والمقصود بوحدة الخطة أن لا توجد للدولة أو للمنظمة الادارية سوى خطة رئيسية واحدة، فإذا وجد أكثر من برنامج أو خطة فى التطبيـــق، فـــهذا يعنى الفوضى والاضطراب.

ويمكن تقسيم الخطة الرئيسية إلى خطط فرعية أو أجـــزاء متعـــددة بحسب القطاعات العامة فى الدولة- وذلك فى حالة الخطة القومية الشـاملة أو وضع برامج فرعية بالنسبة للخطة الخاصة بالمشروع أو المنظمة الادارية ويجب مراعاة أن تكون هذه الخطط الفرعية متوافقة مع الخطة الرئيسية فـــى الدولة ومتناسقة معها فى مراحل التنفيذ المختلفة بحيث يتحقق فـــى النهايـــة الأهداف العامة للخطة الرئيسية.

٥- مركزية وضع الخطة:

يعتبر مبدأ مركزية وضع الخطة من الأسس الهامة التى يقوم عليها التخطيط وضمان رئيسى من ضمانات نجاحه، حيث يتم وضع الخطط العامة فى الدولة بواسطة القيادة السياسية كما تقوم قيادة المنظمة الادارية بوضع خطط المنظمات الادارية وبالتالى فإن مرحلة إقرار الخطة تختلف عن مرحلة اعدادها حيث يسمح للقطاعات المختلفة بالمشاركة وإبداء الرأى وتقديم المقترحات، إلا أن إقرار الخطة ووضع الصيغة النهائية لها يتم بواسطة القيادة العليا. مما يوفر نجاحاً متكاملاً علميا – وعملياً ويعبئ كافة الموارد التى تحتاج إليها الخطة كما يحقق التوازن والتنسيق الضرورى بين خطط القطاعات المختلفة عند التنفيذ.

٦- مرونة الخطة:

يحدث أحياناً أن تقع أموراً لم تكن فى حسبان واضعى الخطة وفى هذه الحالة لابد من إجراء تعديلات فى الخطة وتطويعها بما يتلائم والظروف الجديدة.

ووفقاً لمبدأ مرونة الخطة فلابد من وضع خطط بديلة تكون جاهزة للتطبيق إذا استحال تطبيق الخطة الرئيسية نتيجة للمتغيرات التى حدثت.

وهذه الظروف والمتغيرات كثيرة ومتعددة مثل نشوب حرب أو وقوع كارثة طبيعية – زلازل أو فيضانات – أو يقع نقص كبير فى محصول زراعى ...... الخ.

ولهذا، كان لابد من قيام الجهاز المسئول عن التخطيط بمواجهة تلــك الظروف بالتعديل السريع للخطة أو بإحلال خطة بديلة تتلائم وهذه المتغيرات الجديدة.

٧- إلزامية الخطة:

وهذا يعنى الالتزام بأهداف الخطة واحترام ما نصت عليه من وسائل وإجراءات لتنفيذ هذه الاهداف بحيث يعتبر كل إجراء مخالف لأحكام الخطــة غير مشروع.

ويعتبر هذا المبدأ إضافة أساسية لنجاح الخطة فـــى الوصـــول إلـــى أهدافها، حيث يتم إنجاز كل هدف من أهداف الخطة فـــى موعـــده المحـــدد والشكل المرسوم له فى الخطة.

وهذا الالتزام بالخطة الموضوعة يظهر واضحاً فى الدول الاشتراكية والدول النامية التى تأخذ بالتخطيط القومى الشامل، حيث تلتزم الدولـــة بكـــل أجهزتها السياسية والإدارية بتحقيق أهداف الخطة وتعبئـــة كافـــة المـــوارد والامكانيات لتنفيذها. بينما لا نجد هذا الالتزام الصارم فى الدول الرأســـمالية إذا أنها لا تستطيع أن تلزم الاقتصاد الخاص بخطة الدولة وبالتـــالى تطبيـــق الالتزام بالخطة فى الجهاز الادارى للدولة وما يتبعه من وحدات إدارية.

٨- مراقبة تنفيذ الخطة وتقييم نتائجها:-

حيث يتم متابعة خطوات تنفيذ الخطة ومراقبة سير العمل بها حتـــى يتبين مدى النجاح فى تنفيذها أو الانحراف عما جاء بها بغية تصحيح مســـار

عملية التنفيذ أيضاً معرفة ما إذا كانت الموارد المرصودة للتنفيـــذ كافيـــة أم حدث فيها عجز أيضاً معرفة مقدار كفاءة الجهاز الادارى على التنفيذ.

وتظهر أهمية هذه المتابعة فى حالة حدوث ظروف طارئة لم تكن فى الحسبان، وبالتالى يتحتم التدخل لتعديل الخطة أو لإحلال خطة بديلة ملائمـــة للظروف الجديدة.

ويجب على القائمين على الخطة تقييم سرعة ودقة تنفيذ كل مرحلـــة من مراحل الخطة وذلك لمعرفة أوجه القصور أو أسباب عدم دقة التنفيـــذ أن وجدت للعمل على التخلص منها وتلافيها فى المراحل القادمة من الخطة.

وهذا ييسر فى النهاية القيام بتقييم شامل للخطة ككـــل لمعرفـــة مـــا وصلت إليه من نجاح فى تحقيق الاهداف المحددة لها.

٩- التطبيق السليم لمبدأ المشاركة فى وضع الخطة:

يعتبر مبدأ المشاركة فى إعداد الخطة من الاساليب الهامة الى تجعـــل الاعمال ذات فاعلية والخطة تكون أكثر فاعلية عندما يساهم فى إعدادهـــا – سواء بإبداء الرأى أو تقديم المقترحات – المشتركين فـــى تحمـــل مســـئولية تنفيذها، وذلك حتى يتفهموا كل جزئياتها مما يفيد عند التنفيذ وكمبدأ عام يجب أن يطلع كل مدير مسئول على الخطط التى لها علاقة بعمله ومســـئوليته، إذا أن ذلك سوف يتيح له أن يتفهم بعمق الخطة التـــى سيشـــترك فـــى تنفيذهـــا ويستطيع كل مسئول أن يتقدم باقتراحاته بشأن هذه الخطة للادارة العليا التـــى تقوم بإقرارها وذلك حتى تكون الخطة سليمة وسهلة التنفيذ.

وهذا يتطلب أن يرجع بعض المديرين إلى رؤساء الاقسام على مستوى الإدارة لمناقشتهم ومعرفة آرائهم وذلك نظراً لخبرتهم الطويلة فى مجال التنفيذ ولكن هذا الامر رغم أهميته فإنه يتعذر حدوثه فى المنظمات كبيرة الحجم، نظراً لوجود مئات من المديرين ورؤساء الاقسام وللتغلب على هذه المشكلة لابد من الاستعانة بأى من الاساليب الآتية:-

١- أن يقوم كل قسم من أقسام المنشأة بإبداء ملاحظاته بالنسبة للخطة إلى الإدارة التى يتبعها، وهذه الإدارة تتقدم بدورها إلى الإدارة العليا بخطة فرعية وتوضح امكانياتها فى تنفيذ الخطة.

ومن مجموعة الخطط الفرعية هذه على مستوى الادارات المختلفة فى المنشأة تستطيع لجنة وضع الخطة بما تحوى من كبار المتخصصين والخبراء الوقوف على رأى المديرين ورؤساء الاقسام وتوصياتهم.

٢- أسلوب تأليف اللجان والتى تشكل على مستويات مختلفة فى التنظيم الادارى لجمع البيانات والمقترحات ودراستها وتقوم هذه اللجان بتسليم ما جمعته من آراء ومقترحات ومعلومات بشأن الخطة المراد وضعها إلى لجنة لرصد المعلومات والبيانات وتبويبها واستخلاص النتائج وعرضها على الإدارة العليا لتؤخذ فى الحسبان عند وضع الخطة.

١٠- التحديد الدقيق لمصادر تمويل الخطة:- [١]

يعتبر وضوح الهدف من الأسس الضرورية حتى يكون واقعيــاً، وأن يكون قابلاً للتحقيق، وهذا يتطلب الموازنة بين الهدف ووسائل تحقيقــه بــأن تتوافر القدرات والطاقات والامكانيات اللازمة لتنفيذه، ولهذا فــإن العنصــر الثانى الاساسى فى الخطة أن تحدد الوسائل الممكنة لتحقيق هذا الهدف، وذلك بتوفير الموارد المالية والطبيعية اللازمة وتشمل الاعتمادات الماليــة ورؤوس الاموال والموارد الاولية الخام- كما يتم تحديد هذه الموارد من حيث أنواعــها وأحجامها ومصادرها الوطنية أو الاجنبية مع مراعــاة الاســتعانة بــالموارد الوطنية أولاً واستغلالها الى أقصى حد ممكن.

وبالتالى، فإنه لا يكفى أن يكون هناك أهداف تريد الدولة تحقيقها، بـل يجب أن تكون هذه الاهداف قابلة للتحقيق، وأن يكون لدى الدولــة الوســائل الكافية للتنفيذ.

ولهذا فإنه لابد من تجميع معلومات وبيانات صادقة وحقيقيــة عــن الموارد المالية الوطنية والاجنبية التى يمكن الاعتماد عليــها ايضــا تجميــع البيانات اللازمة من الايــدى العاملــة والخــبرة الفنيــة اللازمــة لتشــغيل المشروعات.

---

[١] د. عزيزة الشريف، مرجع سبق ذكره، ص.ص ١٤٨-١٤٩.

ويراعى مرونة الخطة ضماناً لنجاحها، وذلك بالاعتماد على أكثر من مصدر للتمويل وأن يعتمد على أكثر من جهة فى تنفيذ المشروع ولا يعتمد كلياً على مصدر واحد أو جهة واحدة قد ترفض، فيتعطل التنفيذ.

هذا، وقد نصت المادة الخامسة من القرار الجمهورى ١٣٣٩ لسنة ١٩٦٠ فى شأن إعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها أن تلتزم الوزارات والمصالح والمؤسسات العامة عند اعداد مشروع الخطة العامة والخطط السنوية أن تضع فى اعتبارها الأمور الآتية:

- حجم ونوع الموارد المالية والمادية والبشرية.
- أوجه استخدام هذه الموارد فى الانتاج والاستثمار والاستهلاك والتصدير والاستيراد.
- نظم التمويل فى القطاعين العام والخاص وما يتعلق بذلك من أجهزة الائتمان وتوجيه المدخرات.
- وسائل توفير العملات الاجنبية وما يتعلق بذلك من قروض وصادرات وواردات منظورة وغير منظورة.
- برامج ومشروعات التنمية فى مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية.
- برامج التدريب الفنى والمهنى ونظم الإدارة والاشراف وتوفير الفنيين والعمال.

- وسائل التنسيق بين الأجـــهزة الاقتصاديـــة والتنفيذيـــة العامـــة والخاصة.

كما نصت المادة الخامسة من القانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٦٠ فى شأن التخطيط القومى والمتابعة أن يراعى عند اعداد الخطـــة العامـــة للســـنوات الخمس وكذلك الخطط التفصيلية تقدير ما يلى:-

- الانتاج القومى من القطاعات المختلفة ومستلزمات وأنواع الســلع والخدمات المنتجة وتكاليف الانتـــاج واســـتخدامه فـــى الداخـــل والخارج وأهداف الخطة فى هذه النواحى.
- الأجور والأرباح المحققة للأفـــراد والـــهيئات بســـبب الانتـــاج والمدخرات التى تنشأ من الدخول فى القطاعات المختلفة ووسائل توجيهها نحو الاستثمار ومصادر التمويل والاستثمارات الاخـــرى والاهداف العامة، الادخار والاستثمار والدخل.
- العمالة فى المجتمع وتهيئة فرص العمل والتدريـــب للمواطنيـــن وإنتاجية العامل ورأس المال ووسائل رفعها تحقيقاً للتنمية.
- مستوى الاستهلاك الفردى للمواطن وتوافر الســـلع والخدمـــات اللازمة لتحقيق مستوى معيشة أفضل لافراد الشـــعب، وخاصـــة الطبقات محدودة الدخل.

١١- الاهتمام بالجانب الانسانى فى الخطة:-

تقوم الخطة أساساً على التعاون البشرى فى جميع مراحلها ابتداء من مرحلة جمع البيانات والتعرف على الامكانيات والقدرات إلى مرحلة التنفيذ ووضع الخطة فى صورة مشروعات.

وبالتالى فإن العنصر البشرى يعتبر من أهم عناصر نجاح التخطيط ويجب الاهتمام به سواء فى موقع التوجيه أو التنفيذ أو فى المجال الفنى.

فكما أن الخطة تتطلب ضرورة تحديد الهدف وتوفير الوسائل المالية فهى تتطلب أيضاً توفير الجهاز الادارى اللازم لعمليات التنفيذ وامداده بالفنيين والمتخصصين والعمال المهرة إلى جانب المنفذين الأكفاء.

ويمكن تناول العنصر البشرى اللازم لعملية التخطيط على النحو التالى:- [١]

سابعاً: موظفو التخطيط فى الادارة العامة:

وهم القائمون على وضع الخطة، ويلاحظ فيما يختص بهم الآتى:-

- تحتل الخطة بحكم وظيفتها مكان المقدمة بالنسبة للجهاز الادارى وتبين أسلوب العمل فيه، وبالتالى فإن التخطيط يعتبر من أهم مسئوليات القادة الاداريين فى الجهاز الادارى على كافة المستويات، وبالتالى فإن مركز التخطيط يجب أن يكون قريباً من

---

[١] د. عزيزة الشريف، مرجع سبق ذكره، ص.ص١٥٣-١٥٥.

القيادة العليا فى الدولة، التى تملك اتخاذ القرارات الرئيسية وتكون وحدات التخطيط الفرعية بالقرب من كل قيادة إدارية على كل مستوى وظيفى، حتى تسهل مهمة موظفوا التخطيط الذين يمدونهم بالمشورة والمعلومات الكافية اللازمة لهم.

- مع زيادة أهمية التخطيط لم يعد وظيفة استشارية، وإنما أصبح سلطة وظيفية من وظائف الجهاز الادارى، مهمتها إمداد السياسة العامة بخطط تكون أساساً للقرارات الادارية الأساسية، أيضاً التخفيف عن كاهل المسئولين ومدهم بالمعلومات والمخططات التى تعاونهم فى اداء عملهم. ومع ذلك، فإن الأصل فى العلاقات الادارية لوحدة التخطيط هو اعتمادها على السلطة الادارية الاستشارية، وأن ادارة الجهاز الادارى أمامها الخيار فى منح السلطة الوظيفية إلى القائمين على أجهزة التخطيط الادارى.
- يعتبر التخطيط نشاطاً إستراتيجياً يحتاج إلى عناصر بشرية لديها القدرة وعندها كل الامكانيات للتفكير المرن المتحرر، الذى يمكن معه دراسة الموقف وتصور الأسلوب الصحيح للعمل وتقدير ردود الفعل المحتملة.
- يعتبر المخططون مسئولون عن حماية ورعاية الصالح العام، كما أنهم مسئولون عن اكتشاف الطرق والأساليب والوسائل التى تحقق بناء مستقبل أفضل، وبالتالى فإن من واجبات جهاز

التخطيط أن يضع خطط ممكنة التنفيذ فالمبالغة كثيراً ما تـــؤدى إلى الإحباط.

- يجب أن يسود التعاون بين موظفى التخطيط بعضـــهم البعــض الآخر، أيضاً بينهم وبين جميع الموظفين فى مختلف مســـتويات الخدمة حتى يمكنهم أن يساهموا مساهمة فعالـــة وإيجابيـــة فـــى الوصول بالقيادة والتوجيه الذين ينهض بها أعضاء الإدارة العليا- إلى درجة أقرب إلى الكمال.
- يجب أن يكون رجل التخطيط عالماً انساناً لا عالما متكــبراً وأن يكون خبيراً معتزاً بخبرته مقدراً لخبرة الآخريـــن وآرائـــهم وأن يكون ذو خبرة فى أعمال التخطيط وفقاً لأحدث الأساليب العلمية.
- لا تتوقف كفاءة التخطيط فقط على مدى كفاية أجهزة التخطيـــط المركزية فى عملها وإنما أيضاً على مـــدى إيمـــان المخططيـــن بالأهداف التى يحاولون تحقيقها.
- الاداة الادارية اللازمة لتنفيذ المشروعات:- حيث يتوقف مـــدى تحقيق المنظمة لأهدافها على كفاءة الأجهزة التنفيذية التى تقـــوم بعملية التنفيذ للخطط الموضوعة، ولهذا تهتم الدول قبـــل وضـــع الخطة بتوفير العنصر البشرى والجهاز الادارى اللازم لعمليـــة التنفيذ وإعداده وتنميته وإمداده بالفنيين والمتخصصين والعمـــال المهرة.

لذلك، تهتم بعض الدول بصياغة خطة للتنمية القومية أو تقرنها بخطة لتنمية الجهاز الحكومى وتطويره وهذه الخطة تسير جنباً إلى جنب مع الخطة الشاملة.

وقد واجهت بعض الدول فى العصر الحديث مشكلة إعداد الفنيين اللازمين للقيام بأعباء المشروعات الجديدة ذات الطابع الفنى الملموس، والتى تقوم بتنفيذها لذلك يدخل القائمون على التخطيط فى اعتبارهم مدى توافر عدد هؤلاء الفنيين فى الدولة وفى حالة وجود نقص فيهم قد تلجأ الدولة إلى الاستعانة بالخبراء الأجانب.

ثامناً: أجهزة التخطيط فى الادارة العامة المصرية:

تطور نظام التخطيط فى مصر منذ قيام الثورة حتى الأن وتعتبر دراسة الأجهزة التى أنشأت لتولى مهمة التخطيط فى مصر هى فى نفس الوقت دراسة لتطور هذا النظام، إذ أن هذه الأجهزة قد قامت بالبحث والدراسة وساهمت فى وضع الخطة الخمسية الأولى سنة ١٩٦٠ والثانية ابتداء من سنة ١٩٦٥، والثالثة سنة ١٩٨١...... وأخيراً الخطة الاستراتيجية القومية ١٩٩٧ – ٢٠١٧.

وبناءاً على ذلك، سنقوم بدراسة الأجهزة التى تمارس التخطيط فـــى مصر، وأهمها:- [(١)]

- المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومى.
- المجلس الدائم للخدمات العامة.
- لجنة التخطيط القومى.
- المجلس الأعلى للتخطيط القومى.
- وزارة التخطيط.
- اللجنة الوزارية للخطة.

١- المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومى:

وقد تم إنشاء هذا المجلس بالمرسوم بقانون رقم ٢١٣ لســنة ١٩٥٢، حيث نصت المادة الثانية من هذا المرسوم على اختصاص المجلــس ببحــث المشروعات الاقتصادية التى يكون من شأنها تنميــة الانتــاج القومــى فــى النواحى الزراعية والصناعية والتجارية وما يتعلق بها من مشروعات الــرى واستصلاح الأراضى، وتحسين وسائل الزراعة وتنمية الانتــاج الحيوانــى، ومشروعات توليد القوى الكهربائية، وإنشاء الطرق وتحسين وســائل النقــل، وتشجيع الصناعة وتقوية حركة التصنيع والبحث عــن البــترول والمعــادن وتنظيم الأسواق الداخلية والبحث عن أسواق خارجيــة جديــدة للصــادرات

[(١)] د. محمد رفعت عبد الوهاب، ود. عبد الغنى بسيونى عبد الله، علــم الإدارة العامــة، (الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٨٩)، ص.ص ١٣٢-١٤٥.

وتدبير الاموال لهذه المشروعات والانتفـــاع بـــرؤوس الأمـــوال المصريـــة والأجنبية، وأسند إلى المجلس مهمة وضع برنامج اقتصادى لتنميـــة الانتـــاج القومى يراعى فيه تقديم المشروعات الأكثر انتاجاً والأيسر تنفيذاً والأقل تكلفة مع مراعاة أهميتها للاقتصاد القومى على أن يتم تنفيذه فى ثلاث سنوات علـــى مراحل سنوية ثلاث، وقد أعطـــى للمجلـــس حـــق الاشـــراف علـــى تنفيـــذ المشروعات والبرامج الاقتصادية، كما يجوز له أن يقوم بتنفيذ ما يرى مـــن إمكانية تنفيذه من مشروعات، ويجوز له أن يحصل على الأمـــوال اللازمـــة لقيامه بالمشروع عن طريق اعتمادات تمنحها الحكومة له أو أخذ قروض من المصارف والهيئات المختلفة الأجنبية والدولية، كما يجوز للمجلس أن يصـــدر سندات فى مصر أو فى الخارج بضمان الحكومة.

كما أعطت المادة العاشرة من القانون ٢١٣ لســـنة ١٩٥٢ المجلـــس الحق فى الاتصال بالموظفين القائمين بالتنفيذ وذلك بالنسبة للمشروعات التـــى يعهد بتنفيذها إلى الحكومة.

ويعد إنشاء هذا المجلس أول خطوة على طريق التخطيط إلا أنه قـــد وجهت لهذا المجلس انتقادات معينة تتلخص فى اعطائه سلطات هى أصلاً من اختصاصات وزارات معينة وهذا يعد ازدواجاً فى السلطات، وقد تم إلغاء هذا المجلس وأدمج فى لجنة التخطيط القومى.

٢- المجلس الدائم للخدمات:

تم إنشاء هذا المجلس بالقانون رقم ٤٩٢ لسنة ١٩٥٣ كهيئة استشارية ملحقة بمجلس الوزراء ليعاون القيادة في وضع سياسة عامة للتنمية الاجتماعية والقيام بالتنسيق بين وزارات الخدمات وقد تم ادماج هذا المجلس في لجنة التخطيط القومى عند اعادة تنظيمها سنة ١٩٥٧.

٣- لجنة التخطيط القومى:

أنشأت سنة ١٩٥٥ بالقانون رقم ١٤١ تحت رئاسة رئيس مجلس الوزراء على أن يكون أعضاؤها من بين الوزراء ونوابهم وقد كلفت اللجنة بوضع خطة قومية شاملة للنهوض الاقتصادى والاجتماعى فى الدولة تنفذ خلال مدة محددة على أن تتضمن هذه الخطة أهدافاً رئيسية يتم الوصول إليها عن طريق تكاتف الجهود القومية من حكومية وغير حكومية ووضع برامج منسقة ومدروسة.

ومنعاً للازدواج تم ادماج المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومى والمجلس الدائم للخدمات العامة فى لجنة التخطيط القومى عند اعادة تنظيمها سنة ١٩٥٧ بالقرار الجمهورى رقم ٧٨ الذى بموجبه تم إلغاء القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٥٥.

وبموجب هذا القرار الجمهورى فإن وزير الدولة لشئون التخطيط يرأس لجنة التخطيط القومى، وقد حدد القرار اختصاصات اللجنة فى إعداد الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وبيان مراحلها وجميع ما يتصل

بها من تشريعات وتوصيات واقتراحات فى ضوء ما تقوم بـــه اللجنـــة مـــن دراسات وما تقدمه الوزارات من مشروعات.

بالإضافة إلى إعداد الخطة العامة للتنمية، فإنها تقوم بمتابعـــة ســـير العمل فى هذه الخطة ومراجعتها وتقويمها دورياً والإشراف الفنى على تنظيـم وتنسيق جميع الاحصاءات.

٤- المجلس الأعلى للتخطيط القومى:

تم إنشاء هذا المجلس طبقاً للقرار الجمهورى رقم ٧٨ لســـنة ١٩٥٧ الذى نص على تشكيلة من نواب رئيس الجمهورية ومن يختارهم الرئيس من الوزراء ورؤساء المؤسسات العامة. ويختص المجلـــس بتحديـــد الأهـــداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة ودراسة واقرار الخطة الشاملة التـــى تعدهـــا وزارة التخطيط وجاء القرار الجمهورى رقم ١٣٤٨ لسنة ١٩٦١ بالأحكـــام التفصيلية للمجلس، حيث نص على تشكيل المجلس برئاسة رئيس الجمهوريـــة على أن يكون وزير التخطيط أميناً عاماً له.

وقد حدد القرار اختصاصات المجلس فى وضع الأهـــداف القوميـــة للنهوض الاقتصادى والاجتماعى مع مراعاة مقتضيات أمن الدولة وسلامتها.

ومن المهام الموكولة لها دراسة وإقرار الخطة القومية الشاملة وتنظيم برامج العمل ومقترحات السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتنفيذها بما يؤدى إلى تحقيق الاهداف القومية كما هو مخطط لها.

كما يقوم المجلس بعد ذلك، بمتابعة سير العمل فى تنفيذ الخطة العامة فى مراحلها المختلفة.

٥- وزارة التخطيط:

أنشأ منصب وزير التخطيط لأول مرة فى مصر بالقانون رقـــم ٢٣٢ لسنة ١٩٦٠.

وقد نص القرار الجمهورى رقم ١٣٢٩ لســـنة ١٩٦٠ فـــى مادتـــه الاولى على ان يتولى وزير التخطيط اعداد مشروع الخطة العامـــة للدولـــة ومتابعة تنفيذها وتقييم النجاح فى تحقيق أهدافها وتعاونـــه فـــى ذلـــك لجنـــة التخطيط القومى وبالتالى أصبح وزير التخطيط هو المختص أصلاً بوضـــــع الخطة العامة للدولة تعاونه فى ذلك لجنة الخطة كما نص القانون رقـــم ٢٣٢ على تقديم وزير التخطيط لتقارير دورية عن متابعة تنفيذ الخطة إلى رئيـــس الجمهورية كما يقدم تقارير سنوية عن الخطة ليعتمدها رئيس الجمهورية ثـــم تعرض على مجلس الأمة.

ويحق للوزير أن يحصل على البيانات والحقائق التى يحتـــاج إليـــها لآداء مهمته من مختلف الوزارات والمصالح الحكومية وقد نص القانون على سرية تلك البيانات.

كما حدد القرار رقم ١٧٧ لسنة ١٩٦٥ الشعب المركزية التى تتكـون منها وزارة التخطيط وهى : الشعبة المركزية الصناعية، الشـــعبة المركزيـــة للموازنات التخطيطية، والشـــعبة المركزيـــة للخدمـــات الشـــعبة المركزيـــة

الاقتصادية، الشعبة المركزية للرى والصرف والسد العالى، الشعبة المركزية للنقل والمواصلات والتخزين وقناة السويس، الشعبة المركزية للزراعة.

٦- اللجنة الوزارية للخطة:

ونص على إنشائها قرار رئيس الوزراء رقم ٥٩١ لسنة ١٩٦٨ وتشكل هذه اللجنة برئاسة رئيس الجمهورية وعضوية نائب رئيس الوزراء وتسعة عشر وزيراً.

وتقوم اللجنة ببحث الأوضاع الاقتصادية ودراسة الاطار العام لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومراجعة نتائج الخطة سنوياً بناءً على ما يتم انجازه واقتراح الوسائل التى تساهم وتسرع بعملية التنمية الاقتصادية.

الفصل الثالث

التنظيم فى الإدارة الحكومية

أولاً – مفهوم التنظيم.

ثانياً – تصميم الهيكل التنظيمى.

ثالثاً – مبادئ التنظيم الإدارى.

رابعاً – علاقات التنظيم الإدارى.

خامساً – التنظيم غير الرسمى.

أولا: مفهوم التنظيم :-

يعتبر مصطلح التنظيم من أكثر المصطلحات تعقيدا فى ميدان الادارة المعاصرة، ومن دلائل هذا الوضع الغريب ذلك الخلط الجارى فـــى كتابـــات الكثير من المتخصصين بين الادارة والتنظيم حيث يتم اســـتخدام التعبـــيرين كمرادفين لبعضهما البعض.

ويرجع هذا الخلط الى أن التنظيم هو الاطار المتسع الذى تتـــم فيـــه العملية الادارية وهو فى نفس الوقت ناتج العملية الادارية ذاتها.

أى أن هناك مفهومين للتنظيم: الأول هو النشاط أو العملية والثـــانى هو الهيكل (Structure) أو التجمع البشرى المميز وهو الاطار الذى تتم فـــى نطاقه العملية الادارية.

وهذا يعنى أن المصطلح (التنظيم) قد يستعمل للدلالة على نظـــام أو هيكل قائم، وقد يستعمل للدلالة على عملية إنشاء وترتيب العلاقات بين أجزاء متفرقة.

فإن ما يقصد بمفهوم التنظيم فى مجـــال العلـــوم الاداريـــة التنظيـــم الادارى وهو الذى يختلف تماما عـــن التنظيمـــات الاجتماعيـــة والسياســـية والاقتصادية، ويدخل التنظيم الادارى ضمن العمليـــات الاداريـــة الاساســـية (تخطيط- تنظيم- رقابة- ...... الخ)، والتى تقوم على اســـتخدام الأســـاليب الفنية- والمبادئ العلمية فى الادارة.

هذا، وقد تعددت تعاريف التنظيم فيرى البعض أنه: الوضـــع الــذى تشكل فيه أى مجموعة بشرية، لتحقيق غرض معين وهو عبارة عن عمليــة تنسيق الجهود والقدرات والمواهب البشرية فى أى منظمة أو مؤسسة لتحقيـق الاهداف وتنفيذ السياسات المرسومة بأقل التكاليف، وبأقل ما يمكن من التنافر أو التضارب أو الازدواج.

ويعرف آلن التنظيم بأنه يشير إلى الهيكل الذى ينتج عن التعرف على العمل وتجميعه، والتعرف على المسئوليات والصلاحيات وتفويضها وإقامــة العلاقات.

وقد ذكر هارولد كونتز (Koontz) أن التنظيم يعتبر مرحلة تتضمــن تحديد الأنشطة المطلوبة لتحقيق أهداف المشروع ثم تجميع هذه الأنشطة فــى مجموعات وإسناد هذه المجموعات إلى إدارة يرأسها مدير وتفوض له السلطة اللازمة حتى يستطيع القيام بها.

ويعرف أيرويك (Urwich) التنظيم بأنه تحديد لأوجه النشاط الــلازم لتحقيق أى هدف وترتيبها فى مجموعات بحيث يمكن إسنادها إلى أشخاص.

كما قرر وليام نيومان (Newman) أن التنظيم يشمل تقسيم العمـــل الواجب تنفيذه فى وظائف منفردة ثم تحديد العلاقات بين الأفراد الذين يشغلون هذه الوظائف.

أما أشمل تعريف فيقدمه البروفيسور والدو (Waldo) حيث يقول بأن التنظيم هو الشكل الذى تفرغ فيه جهود جماعية لتحقيق غير مرسوم.

وعلى ذلك، فإنه يمكننا تقديم التعريف التالى: التنظيم هو عملية إدارية تهدف أساساً إلى تنسيق الجهود الجماعية من خلال إطار ورسمى لتحقيق الأهداف المخططة، والواقع أن هذه التعاريف جميعاً تتناول وظيفة ادارية تهدف الى اقامة ما يسمى بهيكل التنظيم والادارة، ولا تقوم بهذه الوظيفة مرة واحدة عند إنشاء المنظمة ولكنها تقوم بها بصورة مستمرة، وبالتالى فإن التنظيم يعتبر عملية مستمرة، مثل باقى مكونات العملية الادارية، وبهذا المعنى تكون الادارة قد أقامت هيكل (Structure) يضمن تحقيق الاهداف الموضوعة بأقصى كفاءة ممكنة.

ثانياً: تصميم الهيكل التنظيمى:

يعتبر الهدف الأساسى من عملية التنظيم هو تصميم هيكل المنظمة وتشغيله، والتأكد من فعالية هذا الهيكل وكفاءته فى تحقيق الأهداف المخططة للمنظمة.

وتنقسم عملية تصميم هيكل التنظيم إلى شقين هما:

١- إقامة هيكل التنظيم، وهو جوهر عملية التنظيم الذى يقوم على تحديد الأهداف والأنشطة اللازمة لتحقيق هذه الأهداف، ثم تقسيم هذه الأنشطة إلى مجموعات متناسقة وتحديد علاقات هذه المجموعات بعضها بالبعض الآخر، ويتم تصوير هذه العملية فى هيكل رسمى معتمد للمنظمة.

هذا، وتتلخص خطوات إقامة هيكل التنظيم فى الآتى: [١]

أ- تحديد الأهداف المراد تحقيقها بشكل شامل ومفصل.

ب- تحديد الأنشطة اللازمة لتحقيق هذه الأهداف.

جـ- تجميع هذه الأنشطة فى مجموعات متجانسة تمثل كل منها وظيفة وتشكل كل مجموعة وظائف قسم وكل مجموعة أقسام إدارة...... الخ.

د- تشجيع تكوين العلاقات بين الافراد الذين يشغلون هذه الوظائف وفى هذا المجال تثار عدة أسئلة تنظيمية منها:-

١- كيف يمكن تقسيم أنشطة المنظمة ثم تجميعها فى مجموعات؟

أ- ما هى دلالات التقسيم والتجميع؟

ب- ما هى الخدمات اللازمة؟

٢- ما هى العلاقات الرسمية التى يجب تكوينها بين شاغلى الوظائف؟

أ- ما مقدار السلطات والواجبات التى تمنح لكل شاغل وظيفة؟

ب- ما مقدار اللامركزية اللازمة؟

٣- هل هناك حاجة إلى وسائل إضافية تربط المنظمة وتشغلها بكفاءة متناسقة نحو تحقيق الاهداف المشتركة للمنظمة؟

أ- ما هى الاختصاصات التى يجب منحها لتشكيل اللجان فى المنظمة؟

ب- ما هى الاختصاصات التى يجب أن تتفرغ لها القيادة الادارية؟

---

[١] د. أحمد رشيد، نظرية الادارة العامة، الطبعة الخامسة، (القاهرة: دار المعارف، ١٩٨١)، ص ٣١١.

٤- ما هو الشكل النهائى الشامل لتنظيم المنظمة؟

أ- هل تم أخذ اعتبارات نطاق التمكن فى التقدير؟

ب- هل هيكل التنظيم متوازن وحركى؟

٢- تشغيل التنظيم، وهو يقوم على أساس من الدراسة المستمرة للتنظيم القائم للتأكد من كفاءته فى تحقيق الأهداف المرسومة وإدخـــال التعديـــلات المطلوبة والضرورية عليه سواء أكانت تغييرات جزئية أو تغيـــيرات شاملة.

ثالثاً: مبادئ التنظيم الادارى العام:

ظهرت المبادئ العامة للتنظيم مع بداية الثورة الصناعية وأصبحـــت علامات بارزة فى التنظيم الادارى وقد تطورت هذه المبادئ، مع الوقت عـــن طريق اضافات المفكرين التى يستعين بها المنظم فى دراسته مع الاخذ فـــى الاعتبار اختلاف المنظمة موضع الدراسة والفروق الفرديـــة بيـــن الأفـــراد والجماعات التى يتألف منها مجتمع المنظمة.

ورغم اختلاف وجهات النظر فى تحديد أسس ومبادئ التنظيم، فإنـــه يمكن عرض أهم هذه المبادئ والأسس فيما يلى:

١- الهدف.

٢- التخصص وتقسيم العمل.

٣- وحدة القيادة.

٤- التنسيق.

٥- تلازم وتناسب السلطة والمسئولية.

٦- تدرج السلطة.

٧- المركزية واللامركزية.

٨- التفويض.

٩- نطاق الاشراف.

١٠- قصر خطوط السلطة.

١١- التوازن أو المرونة.

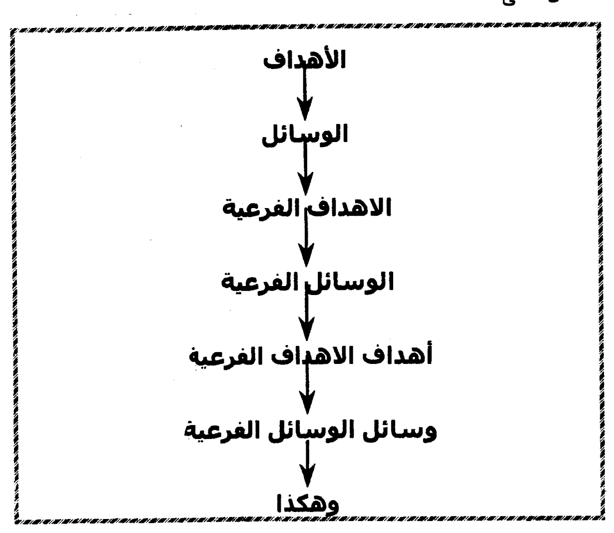
١- الهدف:-

تنشأ المنظمة عادة لتحقيق أهداف وغايات معينة، ومن ثم يمكن النظر إليها باعتبارها وحدة هادفة وأن الأهداف والغايات التى توجه لتحقيقها هى الأسس الرئيسية لتشكيل الهياكل التنظيمية.

ويجب أن تكون الغاية المستهدفة واقعية، فإذا كانت الامكانيات المتاحة لا تسمح بتحقيق الهدف المطلوب تحت الظروف القائمة فيصبح من الضرورى إعادة النظر فى هذا الهدف.

ووضوح الهدف أو الغاية يستقطب جهود الأفراد الذين يجتمعون حول هذا الهدف، وكلما تحددت الأهداف الفرعية لأقسام المنظمة كلما وضحت الرؤية أمام الأفراد وساعد ذلك على رفع معنوياتهم عن طريق إحساسهم بمدى مساهمتهم فى إنجاح منظمتهم وأهمية جهودهم فى تحقيق أغراضها.

وبناء على ذلك يمكن القول (أن كل تنظيم وكل جزء فى التنظيم يجب أن يكون تعبيرا عن الهدف الذى أنشئت من أجله المنظمة وتأخذ أهـــداف أى منظمة شكلا متسلسلا، بمعنى أن الأهداف على المستوى الشـــامل للمنظمـــة تتحول إلى وسائل عامة على نفس المستوى، ثـــم تبـــدأ الأهـــداف الفرعيـــة والوسائل الفرعية فى الظهور حتى نصل إلى قاعدة التنظيم ويتضح هذا فـــى الشكل التالى:-



الأهداف / الوسائل التنظيمية

٢ – التخصص وتقسيم العمل:

يعتبر التوسع المضطرد فى مجالات المعرفة ونوعيات العمل من العوامل الأساسية التى أدت إلىَ الاتجاه نحو التخصص، ضماناً لسيطرة الفرد الفعالة على المجال الذى يعمل به، ولما كان غرض التنظيم هو الوصول إلى أعلى كفاءة فى الآداء، فقد برزت أهمية تقسيم العمل إلى نوعيات متميزة بحيث يعهد كل نوعية إلى أكثر الأفراد قدرة على القيام بها، إذ يكون مؤهلاً علمياً على أعلى مستوى ممكن.

ونظراً لأهمية هذا المبدأ فقد اعتبره تايلور (F. Taylor) أحد الأسس التى يعتمد عليها فى تحقيق الكفاية الانتاجية وأوضح تايلور أن التخصص فى العمل أمر ضرورى لكل منظمة إدارية تبغى النجاح فى تحقيق أهدافها وهذا يستلزم تقسيم الأعمال إلى تنفيذية وأخرى إشرافية وفى داخل كل نوع من هذه الأنواع يتم تقسيم العمل وتفريعة إلى تخصصات دقيقة بحيث يتخصص كل فرد فى المنظمة فى نوع معين من هذه التخصصات كى ينجزه بأعلى درجة من الدقة والكفاءة.

وقد طبق هذا المبدأ فى البداية فى المشروعات الخاصة ثم انتقل إلى ميدان الادارة الحكومية، وقد أصبح اليوم أحد الأسس التى يقوم عليها التنظيم الادارى السليم بعد أن حقق نتائج باهرة وقد طبق مبدأ التخصص على المنظمات الادارية نفسها فضلاً عن تطبيقه على العمل داخل المنظمات الادارية بحيث تمارس كل منظمة نشاطاً معيناً وتتخصص فيه، أو تقوم

بإنجاز مرحلة معينة فى مجال من المجالات، وذلك بالدقة وبالشروط المطلوبة ولا تتدخل فى أعمال أى مرحلة أخرى تقوم بها منظمة ثانية.

والتخصص فى العمل على النحو السابق يحقق عدة مزايا هى:-

أ- رفع مستوى الأداء فى العمل نظراً لما يحققه التخصص فى العمل من اجادة واتقان له واكتساب خبرة ودراية فيه.

ب يساعد على خلق وزيادة النوعيات المتخصصة ذات الكفاءة الممتازة على مستوى المنظمة كلها.

جـ- يساهم فى تحقيق أعلى كفاية إنتاجية ممكنة للمنظمة الادارية.

د- تقسيم العمل يمنع وجود عمالة زائدة أو بطالة مقنعة فى المنظمات الادارية لان كل موظف يحدد له العمل الذى يتخصص فيه.

هـ- هذا المبدأ يمنع تكدس الأعمال لدى شخص أو أشخاص معينين ممن يحبون الظهور عن طريق الاستحواذ على العديد من الاختصاصات.

و- على مستوى المنظمات الادارية فإن التخصص يحقق الفوائد السابقة نظراً لقيام كل منظمة بالعمل الذى تخصصت فيه بدقة وبأعلى مستوى من الكفاءة وبأقل تكلفة.

ز- يعمل على تجميع وحدات العمل فى صورة أقسام وإدارات وقطاعات بالطريقة التى تؤدى إلى التناسق والتكامل فى الأعمال بالمنظمة مع مراعاة تلافى الازدواج فى العمل أو التضارب فى الاختصاصات.

٣- وحدة القيادة:

ويقصد بهذا المبدأ أن تنحصر سلطة إصدار الأوامر والقرارات فـــي مصدر واحد فقط، إذ أن الفرد يؤدى عمله طبقـــا للتوجيـــهات والتعليمـــات الصادرة اليه فإذا ما تعدد الرؤساء الذين يتلقى منهم التعليمات والأوامر فـــإن ذلك قد يؤدى إلى التضارب والتعارض والفوضى وتلافيا لهذا المبـــدأ ظـــهر مبدأ وحدة إصدار الاوامر والذى يقضى بأن تنحصر سلطة اصدار الأوامـــر فى مصدر واحد وأن يكون العامل مسئولا عن أعماله أمام رئيس واحـــد وأن يكون هذا الرئيس بدوره مسئولا امام الرئيس الأعلى.... وهكذا، وبذلك يظهر خط واضح للسلطة يمتد من رئيس المصلحة مرورا بالرؤســـاء والمشـــرفين وانتهاءا بالعاملين.

وقد توجد أوضاع معينة تهدد قيام هذا المبدأ مثل صدور تعليمات من أكثر من رئيس إلى مرؤوس واحد، كأن تصدر التعليمات من رئيســـه الفنـــي ومن رئيس آخر إدارى ولتلافى مشاكل الازدواج فى الاشراف، لابـــد مـــن توضيح الحدود المميزة لنطاق كل من الاشراف الفنى والاشـــراف الادارى، ويمكن الوصول إلى هذا التحديد بمراعاة الآتى:-

أ- أن يكون صدور التعليمات والتوجيهات الأساسية عن طريق خط الســـلطة الرسمى من رئيس المنظمة إلى الرؤساء التاليين له مع التـــدرج حتـــى الرؤساء التنفيذيين، وتتضمن هذه التعليمات فقرات متخصصة لكل مجـــال

من مجالات التخصص الفنى يتم إعدادها بمعرفة الرؤساء الفنيين علـــى مستوى المنظمة.

ب- أن تقتصر التعليمات الفنية على الجوانب المتعلقة بأسلوب وطريقة وكيفية أداء العمل الفنى دون التدخل فى أسبقيات التنفيذ أو توقيته أو تنسيقه مـــع الأعمال الأخرى.

جـ- يخول الرؤساء الفنيين حق إصدار تعليمات تكميلية توضح بـــالتفصيل النواحى الفنية التى تتضمنها التعليمات الأساسية وأن يقوموا بإبلاغ هـــذه التعليمات الى الفنيين المختصين فى مختلف وحدات المنظمـــة علـــى أن يعرض هؤلاء الفنيين ما يصل إليهم من تعليمـــات فنيـــة علـــى رئيســـه الادارى واستئذانه فى العمل بمقتضاه. يتضح مما سبق أن وحدة القيـــادة فى المنظمات الادارية تعنى أن الرئيس الادارى فرد وليس هيئة أو لجنـــة أو مجلس، وبالتالى فأن مبدأ القيادة بالمفهوم السابق يحقق الاستقرار فـــى نظام العمل ويحقق السرعة والدقة فى تنفيذ الأوامر والتعليمات، وســـير النشاط الادارى فى يسر وسهولة.

٤- التنسيق:

يهدف التنظيم إلى تنسيق جهود الأفراد والجماعات التى تتألف منـــها المنظمة والتى تسعى لتحقيق أهداف معينة ومحددة ويعتـــبر التنســـيق مـــن

العناصر الأساسية لتكامل العمل وتلافى التناقض والتضارب والازدواج فـــى آداء الانشطة المختلفة، الأمر الذى يؤدى إلى فشل المنظمة.

ومن السمات البارزة للقائد الادارى الناجح القدرة علـــى التنســيق إذ عليه أن يحدد ويوضح برامج العمـــل وطـــرق وأســاليب آدائــه وتحديــد الاختصاصات والسلطات والمسئوليات التى تسند إلى الوحدات المختلفة فـــى المنظمة، أيضاً خطوط الاتصال بينها مما يؤدى إلى وضوح الرؤيـــة أمـــام العاملين وخلق الاستقرار لديهم.

ومن العوامل التى تؤدى إلى خلق التنسيق الفعال ما يلى:-

أ- إيجاد أقسام متخصصة للتنسيق تتولى الاتصال المستمر بمختلف الوحدات التنفيذية والتعرف على وجهات نظرها والتوفيق بينها.

ب- الاجتماعات الدورية التى يعقدها الرئيس مع معاونيه ورؤساء الوحـــدات المختصة لتبادل الرأى والمشورة والمقترحات المختلفة التى تساعد علـــى تنفيذ العمليات والتغلب على أى عقبات قائمة.

جـ- تشكيل لجان التنسيق التى تضم ممثلين عن جهات العمـــل المختصـــة للدراسة والاتفاق المسبق على الاجراءات التى تتخذ بمعرفـــة الوحـــدات المختلفة لتنفيذ عملية معينة.

و- الاستعانة بالمستشارين لدراسة مشاكل العمل وتقدم التوصيات لحلها بمـــا يتلائم مع ظروف ووجهات نظر الوحدات التنفيذية المختلفة.

٥- السلطة والمسئولية:

يعتبر تلازم السلطة والمسئولية من المبادئ الاساسية التى يقوم عليـها التنظيم الادارى الناجح فكلما خولت السلطة وجدت بجوارها المســـئولية ولا يمكن أن توجد سلطة ما لم يقابلها تحمل مسئولية معينة. أى أنه يوجد ارتبـاط وتلازم حتمى بين السلطة والمسئولية لأن منح اختصاص معين إنمـا يعنـى إعطاء السلطة المطلوبة لمباشرة هذا الاختصاص ويتحمل مسئولية تحقيـق أو تنفيذ هذا العمل أو هذا الاختصاص.

فلا يوجد مسئولية بدون سلطة ولا سلطة بدون مسئولية ويطبق هـذا المبدأ على جميع المستويات الادارية من أعلى قمة الـــهرم الوظيفـى فـى المنظمة الادارية إلى أسفله حيث يعطى كل موظف فى السلم الوظيفـى مـن السلطات ما يمكنه من تنفيذ المهام الموكولة اليه وبناء على ذلك يسأل عن كل خطأ أو تقصير يقع فى تنفيذ تلك المهام.

وبصفة عامة، فإنه كلما زادت المسئوليات كلما تعـاظمت الســلطات الممنوحة للفرد وكلما قلت المسئوليات كلما تضاءلت السلطات الممنوحة وهذا ما يعرف بتناسب السلطة والمسئولية فلا يجوز منح سلطات ضخمة فى مقابل مسئوليات قليلة أو العكس وبالتالى فمن الطبيعى أن يمنح رئيـــس المنظمــة الكثير من السلطات والوسائل التى تمكنه من القيام بالمسئوليات الجسام الملقـاة على عاتقه والمتمثلة فى توجيه وقيادة المنظمة. بينما لا يحتاج الموظف الـذى يعمل فى ادارة التسويق مثلاً إلا أن قدر ضئيل نسبياً من السلطة تتلائم ومـــا

يتحمل من مسئولية، فعملية التوازن والتعادل بين السلطة والمسئولية لها أهمية كبيرة فى نجاح الموظف فى القيام بأعباء وظيفته على أكمل وجه.

٦- تدرج السلطة وتحديد المسئوليات:

ويعنى هذا المبدأ أن يتم ترتيب السلطات الادارية من أعلى التنظيم الادارى إلى أسفل فى شكل هرمى ويتم بناء على هذا الترتيب توزيع المسئوليات والواجبات المختلفة على العاملين فى المنظمة.

وينتج عن هذا النظام أن يتجمع العاملين فى المنظمة الادارية فى شكل هرمى فى قمة هذا الهرم الوظيفى يوجد الرئيس الأعلى للمنظمة ثم يتسع الهرم تدريجياً ليضم نواب الرئيس ووكلاؤه ثم رؤساء الادارات العامة، ثم يأخذ فى الاتساع ليشمل مديرى وموظفى الأقسام المختلفة ثم يتجه الهرم بعد ذلك نحو القاعدة ليضم الفروع المختلفة للادارات وفى النهاية تحتوى قاعدة الهرم على المستويات الدنيا من العاملين فى المنظمة.

وتتدرج المسئوليات والسلطات الممنوحة مع تدرج هذا الهرم الوظيفى حيث تتلقى قاعدة الهرم التعليمات والأوامر المختلفة وتعمل على تنفيذها ثم يتزايد بعد ذلك حجم السلطة- كلما صعدنا درجات الهرم الوظيفى حيث نصل إلى مستويات الادارة العليا التى تتعاظم سلطاتها التقديرية وقدراتها على إصدار التعليمات والقرارات حتى نصل إلى قمة الهرم حيث يوجد رئيس المنظمة.

مما سبق، يتضح لنا وجود تناسب طردى بين موقع الموظـــف فـــى الهرم الوظيفى وبين السلطات الممنوحة له والمسئوليات الملقاة على عاتقـــه، فكلما شغل موقعاً أعلى فى الهرم الوظيفى كلما تضـــاعفت ســلطاته وزادت مسئولياته، ويحقق مبدأ التدرج فى السلطات عدة مزايا منها:

أ- انسياب القرارات والتعليمات فى يسر وسهولة من قمة الهرم الوظيفى إلـــى قاعدته.

ب- يحقق سهولة ويسر الاتصالات بين المستويات المختلفة للهرم.

جـ- أنه يحول دون تركيز السلطات، ويمنع تركيز الاختصاصات ويســاعد على توزيعها.

د- أنه يحقق هيمنة المنظمة الادارية على كافة ادارتها وفروعها المختلفة.

فالميزة الأخيرة كما نرى تتضمن حق الرئيس فى توجيه مرؤوســـيه وإصدار التعليمات والأوامر والنواهى إليهم فيما يتعلق بكافة الأعمال الادارية الواقعة فى نطاق اختصاصه وعلى المرؤوسين واجب الطاعة فى تنفيذ هـــذه التعليمات والأوامر طالما كانت فى حدود القوانين واللوائح والنظم المعمـــول بها وهذه قاعدة عامة نص عليها قانون العاملين المدنيين فى الدولة.

إلا أن هذه الطاعة لا تمنعه من إبداء الرأى ومناقشة رئيسه فى حدود من الأدب واللياقة طالما كان هدفه الصلح العام.

أما إذا كان الأمر الصادر إلى المرؤوس غير مشـــروع أن مخـــالف للقانون فقد نصت المادة ٨٧ من قانون العاملين المدنيين فى الدولة على أنه لا

يعفى العامل من الجزاء استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا أثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لامر مكتوب صادر إليه من هذا الرئيس بـــالرغم من تنبيهه كتابة على المخالفة، وفى هذه الحالة تكون المسئولية على مصـــدر الأمر وحده ولا يسأل العامل إلا من خطئه الشخصى.

كما حددت المادة ١٦٧ من القانون المدنى نطاق المسئولية المدنيـــة عن عمل الموظف كالآتى الموظف العام لا يكون مسئولاً عن عملـــة الـــذى أضر بالغير إذا قام به تنفيذاً لأمر صدر إليه من رئيس متى كانت طاعة هـــذا الأمر واجبة عليه أو كان يعتقد أنها كانت واجبة عليه وأثبت أنه كان يعتقـــد مشروعية العمل الذى وقع منه وكان اعتقاده مبنياً على أسباب معقولة وأنـــه راعى فى عمله جانب الحيطة.

٧- المركزية واللامركزية:

المركزية تعنى تركز سلطة اتخاذ القرارات فى أيدى فئة قليلـــة فـــى المنظمة بينما تعنى اللامركزية – توزيع السلطات وإعطاء حرية إتخاذ القرار حيث يجرى العمل الفعلى، وفى الواقع العملى لا توجد مركزية مطلقـــة أو لا مركزية مطلقة بل يوجد تناسب وموائمة بين ما تحققه المركزية من الرقابـــة الفعالة وما تحققه اللامركزية من سهولة وتدفق وانطلاق العمل وتحدد سياســة المنظمة مدى المركزية أو اللامركزية التى يسير على أساسه توزيع السلطات بها وذلك وفقاً للظروف المحيطة بها.

المركزية لها العديد من المزايا منها:

أ- الحسم فى اتخاذ القرارات.

ب- فاعلية الرقابة على الجهاز الادارى عن طريق صدور القرارات عن رئاسة واحدة على مستوى المنظمة بما يضمن وحدة التوجيه.

ج- التنسيق الواضح للسياسات والاطمئنان إلى سلامة الاجراءات.

د- الاقتصاد الناجم عن تركيز الانشطة الخادمة والمساعدة على مستوى المنظمة.

ومن ناحية اخرى، فأن مزايا اللامركزية تتمثل فى وضع سلطة اتخاذ القرارات قريباً من مواقع العمل، حيث تتوافر المعلومات الصحيحة والواقعية مما يؤدى إلى صدور قرارات سليمة وفورية وتحقق نتائج أفضل.

ويعتمد نجاح اللامركزية على قدرة المرؤوسين على اتخاذ القرارات السليمة مع قدرتهم على الاحساس الواعى بأهداف المنظمة وسياساتها تلافياً للميوعة واضطراب العمل فى المنظمة.

ويعتبر الدمج بين استخدام المركزية واستخدام اللامركزية من أنسب الأساليب للإفادة من مميزات الاتجاهين حيث يتبع أسلوب مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ.

٨- التفويض:

المقصود به نقل حق التصرف واتخاذ القرار إلى المرؤوسين وذلك تحقيقاً لمبدأ تدرج السلطة والتعادل بين السلطة والمسئولية وتمشياً مع الاتجاه نحو اللامركزية. واسناد السلطة قد يأخذ صورة نقل السلطة أو صورة التفويض فى السلطة.

فنقل السلطة يتم عن طريق توزيع السلطات على مختلف المستويات فى المنظمة بحيث يكون للموظف سلطات معينة موكولة إليه بصفة أصيلة بموجب النظام الأساسى للمنظمة وتحدد هذه السلطات بما يتفق وحجم المسئوليات التى يتحملها، أما التفويض بالسلطة فيعنى أن يعهد الرئيس المختص بجزء من سلطاته- المخولة له أصلاً بموجب النظام- إلى أحد مرووسيه ليباشرها تحت اشرافه.

ولا يعنى هذا التفويض انتقال المسئولية إلى المرؤوس الذى فوضه الرئيس فى جزء من سلطاته، حيث تستمر مسئولية هذا الرئيس كما هى فإذا أخطأ المرؤوس فيما خول اليه من سلطات فإن رئيسه يكون مسئولاً عما يترتب على هذا الخطأ أمام المنظمة. باعتباره لم يحسن التقدير بتفويضه، المرؤوس سلطات لا تتفق والقدرة الفعلية له، كما أنه لم يحسن الاشراف على مباشرة هذا المرؤوس للسلطات المفوضة إليه على أكمل وجه.

ويعتبر حسن التفويض أحد الجوانب الأساسية لسلطة الرئيس، لذلـــك فله أن يعدل فى التفويض الممنوح منه ويعيد النظر فيه طبقاً لنجـــاح العمـــل وحسن مباشرة مرؤوسيه للسلطات المفوضة لهم.

وحيث أن تفويض السلطة يعنى فى الحقيقة تنازلاً من الرئيس عـــن بعض سلطاته إلى المرؤوس الذى فوضه فى هذه الســـلطات مـــع اســـتمرار مسئولية الرئيس عن الواجبات المقابلة لهذه السلطات لذلك فليس مـــن حـــق المرؤوس أن يقوم بتفويض غير، فيما فوض فيه إلا اذا تم التصريح به بذلـــك فى قرار التفويض الصادر إليه.

يؤول الخروج على هذه القاعدة إلى ضعف قدرة الرئيس على متابعـــة استخدام هذه السلطات المفوضة نتيجة لتناقلها بين المرؤوسين فى المســـتويات الأدنى دون علم مسبق بذلك.

وعلى الرغم من حق الرئيس فى اعادة النظر فى السلطات المفوضـــة الى المرؤوسين إلا أنه ليس له الحق فى اعادة النظر فى السلطات الأصيلـــة الممنوحة لهم بحكم النظام الاساسى للمنظمة حيث أن ذلك مـــن اختصـــاص السلطة التى تملك حق اقرار هذا النظام أصلاً.

وقد أصبح التفويض فى السلطة ضرورة من ضرورات حسن تنظيـــم العمل الادارى فى كل منظمة ادارية وبالتالى لا يمكن أن تتحقـــق الاهـــداف التى تسعى اليها المنظمة بدون اللجوء إلى اسلوب التفويض فى السلطة.

هذا، ويحقق تفويض السلطة مجموعة من المزايا أهمها:- [١]

أ- سرعة اصدار القرارات والقضاء على البطء فى الاجراءات:

حيث يسمح التفويض بصدور القرارات بسرعة لمواجهة الوقائع حيث حدوثها وحل المشاكل قبل أن تتعقد بسبب البطء فى اتخاذ القرار حين تتركز السلطات فى يد الرئيس الادارى.

ويرجع ذلك إلى قيام المفوض اليه باصدار القرار المناسب لمواجهة الظروف الطارئة ودفع العمل فى طريقه الطبيعى بدون عرقلة وبدون الرجوع الى رئيسه المباشر مما يؤدى إلى توفير الوقت والجهد الذى كان يضيع فى حالة الانتظار لحين صدور قرار الرئيس الادارى للمنظمة.

والسرعة فى اتخاذ القرار ترفع من قيمته لصدوره من واقع الظروف المحيطة حيث يتجمع لدى موظف الادارة الفرعية المعلومات والبيانات الصحيحة نتيجة لاتصاله المباشر مع الجمهور مما يترتب عليه أن يكون القرار رشيداً معالجاً للمشكلة علاجاً حاسماً.

ب- تفرغ الرئيس الادارى للمهام القيادية:

التفويض يتيح الفرصة للرئيس الادارى أن يخفف من الاعباء الادارية - الروتينية - التى تعرقله عن التفرغ لمهامه القيادية.

---

[١] د. محمد رفعت، مرجع سبق ذكره، ص. ص ٢٢١-٢٢٣.

حيث تنتقل سلطة البث فى المسائل اليومية الروتينيـــة العاديـــة الـــى المرؤوسين وبذلك يتفرغ الرئيس الادارى للمهام الرئيسية بالمنظمة من توجيه وإشراف وتنسيق ورسم السياسة العامة للمنظمة، ومتابعة تحقيق أهدافها.

جـــ- خفض التكاليف المالية للقرارات الادارية:

تشمل التكلفة المالية للقرار قيمة المواد المستخدمة واسـتهلاك الآلات، والأجهزة، وايجار الاماكن، وأجور العاملين ومكافآتهم عن ســـاعات العمـــل التى استغرقتها عملية تحضير القرار واصداره والأخذ بنظام تركيز الســـلطة والرجوع إلى الرئيس الادارى للبت فى جميع المسائل يـــؤدى إلـــى زيـــادة التكاليف لما تستغرقه هذه العملية من إجراءات تتطلب نفقات ماليـــة لاعـــداد التقارير والمذكرات وتجميع الوثائق والبيانات اللازمة لدراسة تلك المســـائل والبت فيها بواسطة الرئيس الادارى.

ويلاحظ عند تطبيق التفويض أنه يتم توفير الكثير من هذه التكـــاليف لانه كلما كان المستوى الذى يتخذ فيه القرار قريباً من الواقعة المولدة للقـــرار كلما قلت التكاليف المالية لهذا القرار.

د- خلق قيادات جديدة قادرة على تحمل المسئولية:

ويظهر التفويض العديد من الآثار الطيبة لدى المرؤوســـين إذ يتـــم إشراكهم فى إصدار القرارات الإدارية المختلفة، وهـــذا يعطيـــهم الشـــجاعة والقدرة على تحمل المسئولية ويخلق لديهم المرونة والســـرعة فـــى اتخـــاذ القرارات وتحديد الإجراءات المختلفة وتنفيذها، كما يولد ذلك فـــى نفوســـهم

الحماس والاهتمام بتحقيق أهداف المنظمة، وهذه الآثار الإيجابية التى تخلقـــها عملية التفويض لدى موظفى المنظمة يساعد على نمو القدرات القيادية عنـــد العديد منهم مما يجعلهم مؤهلين لتحمل المسئوليات القيادية الكبرى فيما بعـــد فى المنظمة.

وعلى الرغم من المزايا السابقة، إلا أن عملية التفويض تواجه بالعديد من الصعوبات أهمها:-

١- صعوبات ترجع الى الرؤساء:

أ- حب السيطرة والاستئثار بالسلطة.

ب- عدم النضج الذهنى والعقلى وسيطرة الأنانية والاعتداد بالنفس.

جـ- انعدام الثقة بالمرؤوسين وعدم الاطمئنان على قيامهم بـــالعمل الموكول اليهم على خير وجه.

د- الخوف من تمرس المرؤوسين على العمـــل الادارى واكتســـاب الخبرة مما يدفعهم إلى الاستهانة برؤسائهم.

هـ- عدم الالمام الكامل بطبيعة التفويض وما يحققه من مزايا.

٢- صعوبات أخرى عامة:

أ- الاعتبارات السياسية وتأثيرها على سير الادارة العامة.

ب- طبيعة عمل المنظمة الاداريـــة ومـــدى حاجتـــها للجـــوء إلـــى التفويض.

جـ- حجم المنظمة فكلما كان حجم المنظمة كبير كلمـا كـان مـن المناسب لها أكثر أن تتبع أسلوب التفويض.

د- عدم الاقتناع من الرؤساء والمرؤسين معاً بالأخذ بسياسة التفويض.

ولمواجهة الصعوبات التى تقابل عملية التفويض لابد من اتباع الآتى:

أ- العمل على تغيير نظرة الرؤساء إلى التفويض وتبصيرهم بمزاياه.

ب- يجب أن يراعى الرؤساء أن يكون المرؤوسين المفوض اليهم من ذوى القدرات والكفاءات والمهارات العالية.

جـ- تدريب الموظفين على كيفية انجاز الاعمال المفوضة اليهم بأبسط الطرق وأسرعها وبما يحقق أفضل النتائج.

د- تشجيع الرؤساء للمرؤوسين وإزالة مخاوفهم من عواقب المسئولية.

هـ- العمل على زيادة الوعى بأهمية إنجاز أهداف المنظمة والعمل كفريق متكامل وبأسلوب متناسق.

و- إيجاد خطوط اتصال سهلة وسريعة بين المنظمة وفروعها حتى يستطيع الرئيس مواجهة المشاكل والصعوبات التى تنجم عن تطبيق عملية التفويض.

٩- نطاق الاشراف:-

عادة ما يتولى الرئيس الإشراف على عدد من المرؤوسين ويقوم بمتابعة موقف كل منهم ويتلقى منهم المعلومات ويصدر إليهم التوجيهات والتعليمات المختلفة وينسق بين جهود هؤلاء المرؤوسين ويراقب نتائج التنفيذ ويتخذ ما يرى من قرارات لازمة لحسن سير العمل.

وحيث أن كل رئيس ادارى له طاقة نشاط محددة وقدرة معينة على إنجاز العمل بكفاءة ودقة، فإنه كلما توسعت دائرة إشرافه ورقابته كلما قلت إنتاجيته إلى حد كبير.

ونتيجة لذلك ظهر ما يسمى بنطاق التمكن أو نطاق الاشراف وهو ذلك المدى الذى يستطيع فيه الرئيس أن يمارس الاشراف الفعال على مرؤسيه.

فنطاق الاشراف يتحدد بعدد المرؤوسين الذين يتبعون رئيس واحد ويتوقف تحديد نطاق الاشراف على مجموعة من العوامل هى:-[١]

أ- مدى إمكانيات الرئيس وقدراته وخبراته التى تمكنه من الاشراف على عدد أكبر من مرؤوسيه.

ب- مدى توافر العناصر المساعدة لتجميع وتحليل البيانات ومعاونة الرئيس فى اعداد القرارات والخطط والبرامج المنظمة للعمل.

---

[١] د. أحمد رشيد، مرجع سبق ذكره، ص. ٣٢٥ .

ج- طبيعة النشاط الذى يمارسه المرؤوسين وهل هو نشـــاط ذو طـــابع روتينى تحكمه قواعد ومعايير واضحة أم أنه ذو طابع متغير يتطلب كثرة الرجوع إلى الرئيس ليقرر ما يجب اتباعه فى كل حالة.

د- مدى كفاءة المرؤوسين فى عملهم ومدى السلطات المفوضة لهم والتى تسمح بإدارة أعمالهم دون الرجوع كثيراً للرئيس.

وبصفة عامة فإن العامل الحاسم فى تحديد نطاق الاشراف هو الـــذى يستطيع فيه الرئيس الاستمرار فى الاشراف على مرؤوســـيه دون أن يفقـــد القدرة على السيطرة الفعالة على سير أعمالهم.

ولما كانت إمكانيات الرئيس محددة بمدى قدراته الشخصية فإنه مـــن الصعوبة بمكان أن نحدد رقماً معيناً لعـــدد المرؤوســـين الذيـــن يخضعـــون لاشراف الرئيس ورقابته لأنه توجد عوامل كثيرة مؤثرة تعود إلـــى طبيعـــة نشاط المنظمة الادارية نفسها ومكان العمل والمقـــدرة الشـــخصية للرئيـــس الادارى نفسه وإلى طبيعة الهيكل التنظيمى للمنظمة وتقسيم الوظائف داخـــل هذا الهيكل.........الخ.

ويمكن زيادة نطاق الاشراف بتدعيم قدرات الرئيس بإمكانيات إضافية عن طريق تزويده باستشاريين يعاونوه فى أعمال التخطيـــط والرقابـــة بمـــا يقومون به من تجميع وتحليل ودراسة المعلومات والبيانات واعداد مشروعات القرارات والخطط والبرامج المنظمة للعمل والتنسيق بين المرؤوسين وتقييـــم الأداء.

ويساعد الآن التطور السريع فى استخدم الأجهزة الحاسمة ووسـائل الاتصالات الحديثة على زيادة فاعلية اشراف الرؤساء وتوسيع نطاق اشرافهم دون الإحلال بمستوى الفاعلية المنشود.

١٠- قصر خطوط السلطة:-

تقوم الوحدات التنفيذية على مستوى القاعدة بالأداء الفعلـى للعمـل، بينما تتولى الادارة العليا سلطة اتخاذ القرارات النهائية المنظمة للعمل.

وإذا تمكنت الادارة العليا عملياً أن تشرف مباشرة علـى الوحـدات التنفيذية بها، وتتلقى منها المعلومات والبيانـات والحقـائق وتصـدر اليـها التوجيهات والأوامر المختلفة لتحقق للإدارة أفضل صور التنسيق والكفاءة فى الآداء.

إلا أنه من المتعذر تحقيق هذه العلاقة المباشرة بيـن الادارة وبيـن الوحدات التنفيذية وخاصة فى ظل المنظمات الحديثة كبيرة الحجم والمعقـدة التركيب لذلك أصبح من الضرورى إيجاد مستويات وسيطة تتولى كل منـها عبء الاشراف على جزء من أعمال المنظمة.

وكلما زادت المستويات الوسيطة زاد الفاصل بيـن مواقـع التنفيـذ ومراكز اتخاذ القرارات النهائية مما يؤدى إلى طول خطوط الاتصال وطـول خطوط السلطة وهذا الأمر يترتب عليه وصول معلومات متدفقة من أسفل إلى

أعلى بصورة محرفة وإن كان التحريف غير متعمد وإنما نتيجة لطول خطوط الاتصال.

وتتجه المنظمات الحديث إلى تقصير خطوط السلطة لأقصى حد ممكن عن طريق تفويض مزيد من السلطات للمستويات الأدنى – الوسيطة – وتزويدها بوسائل الاتصال ووسائل تجميع وتحليل البيانات، أيضاً تزويدها بالعناصر الاستشارية برغم قدرتها على توسيع نطاق اشرافها دون أن تفقد قدرتها على الرقابة الرشيدة والفعالة على اعمال الوحدات التى تقع تحت رئاستها.

ويعتبر استخدام الحاسبات الالكترونية من العوامل التى تساعد على تقليل عدد المستويات الادارية حيث يمكنها تلقى المعلومات من مصادرها مباشرة وتجميعها وتصنيفها وتحليلها وإمداد الرئاسة المعنية بنتائجها بسرعة بما يسمح لها باتخاذ القرارات اللازمة والرقابة على أعمال المرؤوسين التابعين لها بكفاءة أكبر وبمجهود أقل.

١١ – التوازن والمرونة:-

يجب أن يكون التنظيم متوازناً وهذا يتأتى عن طريق المواءمة بين العديد من الاعتبارات مثل المواءمة بين المركزية واللامركزية وبين السلطة والمسئولية، وأيضاً بين مدى نطاق الاشراف ومدى طول خطوط السلطة وبين أهداف المنظمة والعوامل والظروف البيئية المؤثرة عليها وهذه

الاعتبارات جوهرية لضمان استمرار المنظمة وكفاءتها فى تحقيق أهدافها فى حدود الموارد والامكانيات المتاحة.

كذلك لابد أن يكون التنظيم مرناً حتى يمكن تعديلـــه كلمـــا اقتضـــت الظروف ذلك ليساير التطور وتغير الأحوال العامة المحيطة بنشاط المنظمة.

وفى حقيقة الأمر فإن المنظمة تعتبر مجتمعاً حياً، تكتسب هذه الصفـة من الجموع البشرية التى تتألف منها، وحيث أن أساس الحياة هـــو الحركـة والتغيير وأن المنظمة تعيش فى ظل ظروف تحكمها عوامل التغيير والتبديل، لذلك لا يمكن للمنظمة أن تحتفظ بقدرتها على التجاوب والتفاعل مع كل هـــذه المتغيرات المحيطة بها إلا إذا توافر لتنظيمها درجة عالية من المرونة.

وإذا فقدت المنظمة هذه المرونة سوف تفقد قدرتها على الاســـتمرار ويتفرع عن مبدأ مرونة التنظيم وبساطته امكانية إعادة التنظيم ذاته على أسس جديدة وبهياكل مستحدثة لتلائم التطورات والتغيرات الاجتماعية وتتمثل دوافع اعادة التنظيم فى الجمود والبطء الذى يصيب المنظمات الاداريـــة الضخمـــة على وجه الخصوص ويجعل البيروقراطية تتحكم فـــى عملـــها وفـــى ســـير اجراءاتها.

وعلى المنظم أن يلجأ إلى القواعد العامة للتنظيم بأقصى درجة مـــن المرونة والموائمة.

ومع أخذ المبادئ السابقة التى قمنا بعرضها فى الاعتبار تقوم عمليـــة التنظيم الادارى، فيتم تحديد الأنشطة اللازمة لتحقيق أهداف الجـــهاز الادارى

ثم تقسم هذه الأنشطة إلى مجموعة من المنظمات المتجانسة وتحديد العلاقات فيما بينها. وهذه العملية تتم بنفس الصورة على مستوى المنظمة الواحدة داخل الجهاز الادارى.

وبالتالى، فإن الجهاز الادارى ينقسم إلى مجموعة من المنظمات وزارة – مصلحة – هيئة – مؤسسة عامة – شركة.....الخ وكل منظمة تنقسم داخلياً إلى مجموعة من المستويات الادارية. ونخلص من هذه العملية الى وجود هيكل إدارى يأخذ شكل الهرم المتدرج، ويقوم على تفويض السلطة التى تربط بين المستوى الادارى الادنى والمستوى الرئاسى الاعلى وهكذا ينتج نظام رسمى دقيق يحدد الاتصالات والعلاقات داخل المنظمة الواحدة أو داخل الجهاز الادارى كله.

إلا أن التنظيم الادارى على النحو السابق يؤدى إلى تفشى البيروقراطية حيث يتم التركيز على التنظيم الرسمى ذاته دون الاهتمام بأهداف المنظمة.

ومن أهم مظاهر البيروقراطية فى الجهاز الادارى ما يلى:

أ- كثرة الموظفين دون أن تكون هناك حاجة فعلية لهم.

ب- مقاومة الموظفين لأى محاولة لتبسيط الاجراءات حتى يضمنوا أعمال لهم مخافة الاستغناء عنهم.

ج- قبول المنظمة للحلول المحافظة وانصاف الحلــول لتحقيــق أهداف المنظمة الأصيلة عن طريق الكادر البــيروقراطى فيــها وذلك حفاظاً على مكان وقوة هؤلاء الموظفين وعدم تعريضـــهم لأى نوع من أنواع المخاطرة.

ولهذا، فإن العمل المستمر والمتواصل لتخفيض درجة البيروقراطيــة يعتبر أمراً ضرورياً لتخفيف حدة الاعتبارات الرسمية داخل التنظيــم الادارى الرسمى.

وبالرغم من وجود هذا الخطر فى عملية التنظيم إلا أن هيكل التنظيـم فكرة حيوية ولا يمكن الاستغناء عنـــها فـــى تكويـــن المنظمـــة وتشـــغيلها. والمطلوب هو ألا يصبح هيكل التنظيم هو الهدف بل يظل هو الوسيلة لتحقيق أهداف المنظمة.

رابعاً: علاقات التنظيم الادارى:

تعد ممارسة السلطات الادارية داخل هيكـــل التنظيــم الادارى مـــن العوامل التى يترتب عليها قيام أنواع متعددة من العلاقات الادارية داخل هـذه الهيكل وهذه العلاقات تشمل:- (١)

١-علاقات السلطة التنفيذية والتى تقوم على اساس إصدار تعليمات واجبـــة التنفيذ وهى لذلك تسمى العلاقات الرأسية أو الرئاسية.

---

(١) د. أحمد رشيد، مرجع سبق ذكره، ص ٣٣٢.

٢-علاقات السلطة الاستشارية التى تقوم على أســـــاس إعطــاء النصـــائح والإرشادات والتوجيهات مع ترك الأخذ بها واتخاذ القرار المناسب للجهة التى تلقت تلك النصائح والإرشادات.

٣-علاقات السلطة الوظيفية وهى تقـــوم علـــى أســـاس إعطـــاء تعليمـــات متخصصة واجبة التنفيذ بتفويض محدد من الرئيس الأعلى.

ويعتبر التفويض الذى تمنحه المستويات العليا للمستويات الدنيا فـــــى التنظيم هو المصدر الحقيقى لكل هذه السلطات.

وبالرغم من أن أعمال المنظمات الادارية المختلفة تعد فى الأصـــــل أعمال تنفيذية الا أن العلاقات الادارية داخل الجهاز الادارى تتضمن الســلطة الاستشارية فى الوقت ذاته.

فأى أعمال داخل المنظمة الادارية تعتبر تنفيذية أصلاً، إذا حدد لــــها سلطات آمره واضحة مقرونة بمسئوليات محددة تقوم بتأديتــــها وأى أعمـــال تعتبر استشارية إذا كانت الغرض منها هو إعطـــاء المعلومـــات والنصـــائح اللازمة للمستويات الأخرى فى الجهاز الادارى.

وتتضمن بعض الأعمال أحياناً مفهوم السلطة الوظيفية إذا قامت على اعطاء تعليمات محددة فى بعض الأمور واجبة التنفيذ بواسطة تفويض محـدد من رئاسة تنفيذية عليا.

وبناءً على ما سبق فليس من المنطقى أن نتصور نوعاً واحداً فقط من العلاقات الادارية تمارسه احدى المنظمات أو احدى الوحدات فى المنظمة الواحدة.

فالوحدة- فى المنظمة الواحدة- أو المنظمة الواحدة فى الجهاز الادارى تمارس علاقات إدارية استشارية كلما قامت برفع معلومات أو بيانات أو اعطاء مشورة.

كما أنها تدخل فى علاقات إدارية تنفيذية كلما قامت بتنفيذ توجيهات وتعليمات تلقتها من جهة رئاسية، أو كلما قامت هى بإصدار هذه التعليمات لجهة مرؤسه لها.

ويمكن القول أن وضع المنظمة فى الجهاز الادارى يجعلها فى الأصل من وحدات التنفيذ وكل العلاقات التى تنشأ بينها وبين باقى المنظمات تتضمن أيضاً نواحى استشارية.

والسلطة الوظيفية يقصد بها السيطرة الفعلية التى تتمتع بها بعض المنظمات فى الجهاز الادارى بحكم وظيفتها.

فمثلاً، جهاز التخطيط الاقتصادى قد يكون جهازاً استشارياً ولكن بحكم وظيفته يتمتع بقوة فعلية (سلطة وظيفية) على منظمات الجهاز الادارى للدولة، والجهاز المركزى أيضاً يتمتع بسلطة وظيفية كلما قام بمعاونة المنظمات المختلفة فى عمليات اعادة التنظيم عن طريق مجموعة التعليمات التى يعطيها للمنظمات المختلفة نتيجة للتفويض الذى أعطى له من قبل القيادة

العليا للجهاز الادارى، فعلى سبيل المثال يفوض الجهاز المركزى سلطة اعطاء التعليمات الخاصة بوصف الوظائف أى تحديد الأسلوب والخطوات اللازمين لذلك، وتصبح سلطته فى ذلك سلطة وظيفية مستمدة من تخصصه ووظيفته.

ويساعد استخدام السلطة الوظيفية فى تحقيق التنسيق اللازم فى هيكل التنظيم الادارى ويؤكد ذلك قيام العلاقات فى التنظيم الادارى رأسياً وأفقياً فى وقت واحد، وبالتالى ضرورة تحقيق أكبر قدر من التنسيق بين هذه العلاقات الإدارية بصورها الثلاث.

خامساً: التنظيم غير الرسمى:

هو ذلك التنظيم الذى ينشأ نتيجة العلاقات الشخصية أو المصلحية التى توجد بين الأفراد، وليس للقانون أو للوائح دخل فى وجودها.

ومصدر هذا التنظيم العلاقات الشخصية وروح الود والألفة والتماسك التى تسود بين الأفراد وتجمعهم فى ظل عمل جماعى واحد، وهذا التنظيم نتاج لتفاعل الفرد مع البيئة المحيطة به، حيث يكتسب منها مجموعة من العادات التى تؤثر على سلوك الأفراد دون الالتزام بقواعد مكتوبة. ويظهر هذا بوضوح فى تماسك المجموعات البشرية ذات الميول والنزعات والمتماثلة مثل الفرق الرياضية أو الجماعات الدينية.

وعلى العكس من ذلك، نجد أن التنظيم الرسمى يقوم على قواعد أساسية توضح سلطات ومسئوليات واختصاصات كل فرد فى التنظيم، وتصدر القوانين واللوائح التى بموجبها يتحدد شكل التنظيم ويتم اختيار أعضائه وتوضيح اختصاصات ومسئوليات كل منهم وخطوط الاتصال فيما [illegible] بهم.

وفى الواقع فإنه يوجد داخل كل شكل رسمى من أشكال التنظيم أند [illegible] سلوكية غير رسمية من قبل القائمين على عملية التنفيذ تؤثر بصورة أو [illegible] ى فى كفاية آدائهم لأعمالهم.

ويعتبر عدم التقيد بأنماط السلوك التنظيمى الرسمى وتجاوزها إلى إقامة علاقات غير رسمية ظاهرة طبيعية ويمليها التقارب فى الاتجاهات أو الانسجام فى الميول الشخصية للقائمين بالعمل ألا أن المناخ داخل المنظمات البيروقراطية يولد العديد من الضغوط والتوتر لدى العاملين، التى قد يكون الباعث عليها مثلاً التخوف من فقدان العمل أو الاحساس بالعزلة أو وجود نمط من السلوك القيادى الاستبدادى الذى يصعب التنبؤ بما يمكن أن يؤدى إليه وبالتالى فإن التركيز على التنظيم الرسمى وحدة يصبح غير معبراً عن الاجواء الفعلية التى تصحب عملية تنفيذ الخطط والسياسات داخل المنظمة.

وبالرغم من وجود التنظيم الرسمى وتحديد العلاقات فيه إلا أنه قد توجد بعض العوامل والاتجاهات التى تفتت المنظمة وتضعف فاعليتها وتجعل التنسيق والتعاون أمراً متعذراً، إذ أن الافراد لا يتعاونون طواعية لمجرد

وجود التنظيم وهذا النقص فى التنظيم الرسمى يولد فراغاً لدى العاملين فـــى المنظمة، ومن ثم تتولد أنماطاً سلوكية وعلاقات شخصية قد تصل فى النهايـة إلى أن تصبح قواعد راسخة للعمل وأصولاً مرعية- مثـــال ذلــك القواعــد والأصول الرسمية وهذه القواعد قد تحدد من الذى يمكن استشارته عند إتخـاذ القرارات ومن الذى يمكن أن يلجأ اليه لتذليل العقبات التى تقـــابل المنظمــة وهكذا ينشأ التنظيم الغير رسمى نتيجة للدور الاجتماعى الذى يلعبـــه بعــض الأفراد فى حياة المنظمة.

وتعتبر الجماعة الصغيرة أحد عناصر التنظيم غير الرسمى الهامـــة فأعضاء الجماعة الصغيرة قد تنمو لديهم مشاعر انتماء قوية إليـــها بقــدر لا يتوافر بالنسبة للمنظمة الكبيرة التى يعملون بها.

وقد كان هذا فى الماضى مبعث قلق للإدارة، إلا أن الدراسات الحديثة بددت الكثير من هذا القلق، إذ قررت أن التنظيم غير الرسمى قــد لا يكــون بالضرورة فى تناقض مع التنظيم الرسمى، بل على العكس من ذلك فقد يكون فى حالات كثيرة عوناً وسنداً للتنظيم الرسمى، كما قررت هذه الدراســات أن التنظيم غير الرسمى له هيكل أو بناء يظهر تلقائيـــاً وفــق أنمــاط الســلوك المرعية، كما أن له قواعد ومعايير توجه سلوك أعضائه.

ويوجد فى هذا التنظيم القادة والاتباع وله العديد من الوظائف يقـــوم بتأديتها، وقد أدت هذه الدراسات العلمية إلـــى إدراك أهميـــة التنظيـــم غــير

الرسمى باعتباره ضرورة لحياة الافراد الاجتماعية وباعتبـــاره أيضـــا أحـــد مكونات التنظيم الرسمى الهامة. [١]

ومن أهم سمات التنظيم غير الرسمى ما يلى:

١-أن التنظيم غير الرسمى يعتبر نتاج نظام الضبط الاجتماعى، ويكون لـــه معتقدات أساسية للسلوك يلتزم بها الأفراد، وهو لا يكـــون بـــالضرورة متوافقاً مع التنظيم الرسمى.

٢-يحتاج تحليل التنظيم غير الرسمى إلى أساليب مختلفة عن أساليب تحليـــل التنظيم الرسمى إذ يستخدم هنا أساليب القياس الاجتماعى.

٣-للتنظيم غير الرسمى شكله وشبكات اتصالات خاصة به والتى لا يشـــترط أن تكون مطابقة لشكل وشبكات الاتصالات فى التنظيم الرسمى.

ومن أهم مصادر تكوين التنظيمات الغير رسمية كما حددها بعـــض الباحثين ما يلى:- [٢]

١- الشلة:

إن أى قائد إدارى لا يفكر بمعزل عن جماعة تحيط به وتكسب ثقتـــه وتساعده على اتخاذ القرارات، وهذه الجماعة التى تحيط بالقـــائد يمكـــن أن

---

[١] د. السيد عليوة، صنع القرار السياسى فى منظمات الإدارة العامة، (القـــاهرة: الهيئـــة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٧)، ص.ص. ١٠٢-١٠٣.

[٢] د. أحمد رشيد، مرجع سبق ذكره، ص ٢٤٨.

تتحول إلى شلة خطيرة تمارس تأثيراً غير رسمى على المنظمة يفوق بكثـــير تأثيرات التنظيم الرسمى واهدافه.

٢- التجمع السياسى:

وهو من أخطر مصادر تكوين التجمعات حيث يكون لـــهذا التنظيـــم السياسى غير الرسمى ضغوط سياسية قائمة فى المجتمع وهذه الضغوط تؤدى إلى خلق قيادات غير رسمية فى الجـــهاز الادارى لا تســـتند إلـــى النظـــام الادارى، وإنما على أشكال من الولاء السياسى غير الرسمى، وتصبح هـــذه القيادات بمثابة النواة التى يتجمع حولها التنظيم غير الرسمى. وهذا التنظيم قد يشكل خطراً على المنظمة خاصة فى تلك الدول التى تتسم بضعـــف النظـــام السياسى بها.

٣- السكرتير الخاص:

وهو يقوم بدور خطير فى بعض المنظمات كمصدر لتكويـــن تنظيـــم غير رسمى فعال فى اطار المنظمة، وفى كثير من الحالات حيث يتحقق ذلـك التأثير يصبح السكرتير ظلاً متحركاً للرئيس، إلى الحد الذى يمكن أن يصـــل فيه إلى فرض توجيهات غير رسمية إلى هيئة المنظمة التى تقبلها بشـــكل أو بآخر، إعتقاداً منها أن هذه التوجيهات بناءً على رغبة الرئيس.

إن وجود التنظيمات غير الرسمية داخل المنظمـــة تجعـــل المطلـــب الرئيسى هو ألا يقوى تأثير هذه التنظيمات الى الحد الذى لا يجعـــل للتنظيـــم الرسمى الدور الأساسى والفعال فى المنظمة.

الفصل الرابع

الرقابة على الأداء الحكومى [*]

أولاً : ماهية الرقابة على الأداء الحكومى ٠

مفهوم الرقابة على الأداء الحكومى ٠

أهداف الرقابة على الأداء الحكومى ٠

مراحل الرقابة على الأداء الحكومى ٠

ثانياً : وسائل الرقابة على الأداء الحكومى ٠

ثالثاً : أنواع الرقابة على الأداء الحكومى ٠

رابعاً : أجهزة الرقابة الحكومية ٠

خامساً : ازدواجية الرقابة على الأداء الحكومى ٠

سادساً : مشكلات الرقابة على الأداء الحكومى فى البيئة العربية ٠

سابعاً : مقومات فعالية الرقابة على الأداء الحكومى فى البيئة العربية ٠

---

[*] د ٠ محمد العزازى احمد إدريس ، دور أجهزة الرقابة الحكومية فى تفعيل أساليب القياس ، أبحاث ندوة الأساليب الحديثة فى قياس الأداء الحكومى ١٥-١٧ مارس ٢٠٠٤ ، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية ٠

أولاً: ماهية الرقابة على الأداء الحكومي:

١ - مفهوم الرقابة على الأداء الحكومي:

تعتبر الرقابة من الوظائف الهامة التي تمارسها الإدارة ، وهي كلمة شائعة الاستخدام لدى المهتمين بالشئون الاقتصادية والسياسية والإدارية ؛ نظراً لتنوع استعمالاتها واختلاف نظمها ووسائلها وأساليبها .

وقد عرف البعض الرقابة بأنها تعني مجموعة الأساليب والإجراءات التي يقوم بها جهاز خارجي متخصص أو وحدة داخلية متخصصة للتأكد من أن ما يتم من أداء مطابق لما يجب أن يكون عليه ، ومحققاً للهدف منه في إطار الخطة والبرامج المرسومة .

كما عرفها آخرون بأنها التحقق من إتمام التنفيذ وفق الخطط والبرامج والسياسات الموضوعة .

أيضاً تم تعريف الرقابة بأنها ذلك النشاط الذي تمارسه الإدارة في الوحدات الحكومية ، للتأكد من أن العمل يسير وفقاً للسياسات والخطط الموضوعة لتحقيق أهدافها والكشف عن الأخطاء والانحرافات والعمل على إصلاحها .

وأيا كان التعريف الذي يتناول وظيفة الرقابة فهي عملية متكررة ومستمرة ؛ إذ أنه في البداية توضع الخطط موضحاً بها مستوى الأداء المطلوب الذي يعد مقياساً تستخدمه الرقابة ، وعند التنفيذ يتم تقييم الأعمال التي تم تأديتها ومقارنتها بالمستويات الموضوعة ، ومحاولة كشف الأخطاء

أو الانحرافات ومعرفة أسبابها والعمل على إصلاحها وعمل التدابير اللازمة لمنع تكرارها .

٢ – أهداف الرقابة على الأداء الحكومي :

تتعدد وتتنوع أهداف الرقابة على الأداء الحكومي وفقـــاً لاختـــلاف أنواعها ؛ فهي لا تهدف فقط إلى كشف الأخطاء تمهيداً لمعاقبـــة المســـئولين عنها ؛ بل تهدف في المقام الأول إلى رفع الكفاءة الإدارية وتحقيق الصـــالح العام عن طريق :

- تخفيض تكاليف العمل العام بالاستغناء عن النفقات غير الضروريـــة ورد المبالغات إلى الحدود اللازمة .
- التأكد من احترام القواعد القانونية ومـــدى مشـــروعية نشـــاط الإدارات المختلفة ومدى تحقيقها للأهداف التي أُنشئت من أجلها .
- التعرف على مشكلات الإدارة لدراستها ووضع الحلول المناسبة لها .
- الوقوف على مدى تحقيق أهداف الإدارة وما تم إنجازه من أعمال ، ومـــا لم يتم وأسباب ذلك .
- تقدير مدى ملائمة أعمـــال الإدارة الحكوميـــة مـــن الناحيـــة السياســـية والاقتصادية والاجتماعية .

ويختلف ذلك عن الرقابة على الإدارات الخاصة ؛ إذ تقتصر أهدافـــها على مجرد تأمين سلامة الاقتصاد القومي أو زيادة الدخل الأهلي أو حمايـــة العمال في مواجهة أصحاب رؤوس الأموال .

٣ – مراحل الرقابة على الأداء الحكومي :

تمر عملية الرقابة على الأداء الحكومي بمجموعة من المراحل المتتالية ، وهي :

(أ) وضع معدلات الأداء للعاملين بالوحدات الحكومية :

ويتم في هذه المرحلة تحديد مستويات الإنجاز التي بناءً عليها يتم تقييم عمل كل عامل في الإدارة ، ومعدل الأداء هذا يشمل كل من كمية العمل وجودته والزمن اللازم لأدائه ويجب أن تعلن هذه المعدلات على العاملين ليعملوا على أساسها وهذه المعدلات يتم وضعها بناءً على إمكانات الشخص المتوسط وبالرجوع لهذا المستوى يتم قياس أداء العاملين فمن يتوافق أدائه مع هذا المستوى فهو متوسط ومن يكون أدائه أفضل فهو ممتاز يستحق الثواب ومن لم يصل إليه يكون ضعيفاً يستحق العقاب وتعتبر معدلات الأداء من أهم الأسس التي تقوم عليها عملية الرقابة كما أن لها فوائد جمة أهمها :

- معرفة وتحديد الأعداد والنوعيات المختلفة من العاملين اللازمين لإنجاز أعمال الإدارة في المستقبل بأفضل صورة ممكنة .

- أنها تحقق الموضوعية في تقدير الكفاءة بالنسبة للعاملين إلى جانب ما تتضمنه من فوائد كثيرة ، منها دفع العاملين إلى العمل الجاد المخلص طمعاً في ثواب الإدارة وخوفاً من عقابها وعدالة تقييم العاملين وتوزيع الحوافز عليهم ، بما يتفق وأعمالهم والمساهمة في إصلاح علاقات العمل، وتجنب المشاحنات المتعلقة بتقارير الكفاءة .

(ب) تقييم الأعمال المنجزة :

تعتمد عملية التقييم على اعتبارين ، همـــا معـــدلات الأداء والأهـــداف المرجو تحقيقها ، والتنظيم السليم يؤدي إلى توافق هذين الاعتبارين ؛ ذلك أنه يراعى إمكانية تحقيق هذه الأهداف بواسطة العاملين في الإدارة وفـــي ظـــل معدلات الأداء العادية ، إلا أن هناك اعتبارات متعددة قـــد تعـــوق التحقيـــق الكامل للأهداف سواء كانت هذه الاعتبارات هي التقصير في العمل أو تغـير في الظروف أو وجود عيوب أو معوقات في التنظيم الإداري تمنع تحقيـــق أهداف الإدارة .

(جـ) معالجة الأخطاء المكتشفة :

حيث يؤدي تقييم أعمال الإدارة إلى التعرف على المشكلات والعقبات التي تعترض تحقيق الأهداف بصورة كاملة وكشف الأخطاء التي أُرتكبـــت وتحديد المسئول عنها ودور الرقابة هنا لا يقتصر على تحديـــد المســئولية تمهيداً لإنزال العقاب به ، وإنما يتجاوز ذلك إلى مكافأة الممتازين والبحـــث عن الحلول اللازمة لكافة المشكلات التي تقابل الإدارة .

ثانياً : وسائل الرقابة على الأداء الحكومي :

تستخدم الرقابة سواء الداخلية أو الخارجية مجموعة مـــن الوســـائل المختلفة لتحقيق أهدافها وهي :

(أ) الإشراف :

ويقصد بالإشراف ملاحظة جهود العاملين بهدف توجيهـــها الوجهـــة السليمة ، عن طريق الأوامر والتعليمات والإرشادات الشفهية أو الكتابيـــة ،

ويُعد الإشراف في مقدمة الوسائل الرقابية ؛ نظراً لقيامـــه علـــى التوجيـــه والاتصال الدائم المستمر مع تقديم الثواب للمحسن وتوقيـــع الجـــزاء علـــى المقصر ، ويجب اختيار المشرفين على أساس الجدارة والاهتمام بـــإعدادهم وتدريبهم مع متابعتهم للبحوث والتطورات التي تحدث فـــي مجـــال عمليـــة الإشراف .

(ب) التفتيش :

ويقوم التفتيش على فحص سلامة الأعمال المشمولة بـــالتفتيش مـــن الناحية الشكلية والموضوعية ، وفقاً للبرامج المعدة مع تسجيل نتائج الفحـص في تقارير خاصة ترفع إلى الجهات المختصة ، الأمر الذي يتطلب منح القائم بالتفتيش كافة السلطات التي تمكنه من مباشرة مهمتـــه ؛ مـــن أمثلـــة هـــذه السلطات الاطلاع على كافة الدفـــاتر والســـجلات والبيانـــات والمعلومـــات والوثائق اللازمة .

ويهدف التفتيش إلى معرفة مدى إنجاز الأعمال وسلامة الإجـــراءات والطرق المتبعة وكشف مواطن الخلل وتحديد المســـئولية ، وهـــذا يتطلـــب ضرورة وجود معدلات أداء محددة وجزاءات إدارية مقررة ، وبعد اســـتكمال عملية التفتيش ، تدون التقارير التي تحتوي على مـــا انتـــهت إليـــه عمليـــة التفتيش، ووجهة نظر المفتش وملاحظاته ومقترحاته على أن يستند في ذلـــك إلى وقائع ثابتة ، ثم ترفع هذه التقارير إلى الجـــهات الرئاســـية المختصـــة لاعتمادها ، وإحاطة ذوي الشأن بمضمونها مع تحليل نتائجها والتعرف علـــى الاتجاهات الإدارية من خلالها ، ويتخذ التفتيش صوراً مختلفة ، فقد يكـــون مالياً أو فنياً أو إدارياً .

وتقديراً لأهمية دور التفتيش الإداري في انضباط المنظمة وتحقيقها لأهدافها فقد اهتمت معظم الدول العربية بإنشاء الإدارات المركزية ، مثل الإدارة المركزية للتفتيش التي تمَ إنشائها داخل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، وذلك لإجراء التفتيش الدوري على أعمال الأجهزة الإدارية المختلفة .

(جـ) المتابعة :

ويقصد بالمتابعة التعرف الدائم المستمر على كيفية سير العمل في ضوء الخطة الموضوعة ، وهذا الأمر يقتضي أن تحصل أجهزة المتابعة على البيانات والمعلومات اللازمة لها بصفة دورية منتظمة حتى تستطيع اكتشاف الأخطاء فور وقوعها والعمل على معالجتها سريعاً وعدم تكرارها .

وقد حظيت المتابعة في الدول العربية باهتمام كبير من الحكومات ؛ فقد أُنشئت إدارات للمتابعة داخل الوزارات المختلفة ، كما أُنشئت إدارة مركزية للمتابعة داخل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة أو ديوان الخدمة المدنية ، وذلك لمتابعة تحقيق الوحدات المكونة للجهاز الإداري لأهدافها ؛ فضلاً عن الهيئات والمؤسسات العامة وشركات القطاع العام ، أضف إلى ذلك تكليف الجهاز المركزي للمحاسبات متابعة أداء الأجهزة التنفيذية في مجال الخدمات والأعمال ، كما يقوم وزراء الدولة بمتابعة أعمال الأجهزة المركزية التابعة لرئيس مجلس الوزراء إلى جانب متابعة تنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء واللجان الوزارية المنبثقة عنه .

(د) التقارير الإدارية :

وهي توضع لبيان كيفية سير العمل الإداري وتقدير كفاية العاملين بالوحدات الإدارية ، وهي كالآتي :

تقارير كفاية العاملين :

وهي تقارير دورية ، توضع كتابة بواسطة الرؤساء المباشرين بغرض تقدير مستوى أداء العاملين لأعمالهم ، مع وضع نتائج هذه التقارير في الاعتبار عند ظروف ترقيات وعلاوات وتنقلات العاملين ، وهذه التقارير تكون سرية أو علانية .

وتعتبر تقارير الكفاية ذات أهمية رقابية واضحة ؛ حيث تدفع العاملين إلى بذل الجهد وتحسين مستوى الأداء واحترام واجبات الوظيفة ، كما تدفع الرؤساء المباشرين إلى متابعة نشاط المرؤوسين .

تقارير سير الأعمال الإدارية :

ويقصد بها ، تلك التقارير التي توضع كتابة بواسطة رؤساء الإدارات العامة والتي تتضمن بياناً بأنشطة هذه الإدارات ومدى ما حققته من إنجازات ، وهذه التقارير قد تُعد بناءاً على طلب جهة الرقابة أو يقوم بها الرؤساء من تلقاء أنفسهم وقد يلتزمون بوضعها بصفة دورية – يومية أو أسبوعية أو شهرية أو سنوية .

ولهذه التقارير أهمية كبرى ؛ إذ تساعد جهة الرقابة في التعرف على نشاط الأجهزة الإدارية ، ومعرفة المشكلات التي تعترض طريقها ، إلى جانب كون هذه التقارير حجة مكتوبة على أنشطة هذه الأجهزة ، مما يحتم

على واضعها النظر إليها باعتبارها انعكاساً أميناً وصادقاً للأعمال المنجزة ، كما تعتبر هذه التقارير من أهم وسائل الاتصال بين القواعد التنظيمية والقيادات الإدارية .

(هـ) فحص الشكاوى :

ويقصد بها ، شكاوى المواطنين ضد الموظفين ، وتشمل التظلمات والبلاغات التي تتعلق بمخالفة اللوائح والقوانين أو تقصيرهم في تأدية واجباتهم ، ولذلك فإن فحص هذه الشكاوى المقدمة إلى السلطات العامة تعتبر من الوسائل الرقابية الفعالة ، التي تجعل جميع المواطنين رقباء على أعمال الإدارة .

وقد حرصت معظم الدساتير على ضرورة تمتع المواطنين بحق الشكوى إلى السلطة العامة ، بالرغم من أن هذا الحق يعتبر حقاً طبيعياً ، لا يحتاج إلى نص ، والشكاوى كوسيلة رقابية لا يمكن أن تحقق أهدافها ، إلا إذا أمتنع المواطنين عن تقديم البلاغات الكاذبة والادعاءات الكيدية ، وذلك منعاً لإزعاج السلطات المختصة وإضاعة وقتها في فحص أو بحث أو تحقيق أمور لا تستند إلى أساس موضوعي ، ومن ثم فلا يجب فحص أي شكوى أو اتخاذ أية إجراءات ضد أحد العاملين ، إلا إذا كانت الشكوى مبيناً بها اسم مقدمها وموطنه ، وأن تكون مشتملة على وقائع معينة يرى المختصون أنها جديرة بالفحص والتحقيق .

(و) التحريات الإدارية :

ويقصد بها معرفة أسباب التعقيدات المكتبية أو الانحرافات القيادية ، التي تتمثل عادة في المحاباة والاستغلال والإسراف والاسترشاد واختلاس الأموال العامة والواجبات الوظيفية وإساءة استعمال السلطة الإدارية .

وتعتبر هيئة الرقابة الإدارية في بعض الدول العربية ، هي الهيئة التي تختص بتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج ، كما تقوم بالكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع بين الموظفين حين مباشرتهم لواجبات وظائفهم ، كما تختص بالكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التي تعرقل سير العمل بالأجهزة العامة .

ثالثاً : أنواع الرقابة على الأداء الحكومي :

يمكن تصنيف الرقابة الحكومية إلى أنواع متعددة – تتداخل عملياً أثناء ممارستها في الكثير من الأحيان – يمكن تناولها على النحو التالي :

١ – الرقابة الرئاسية :

يقصد بمفهوم الرقابة الرئاسية تلك التي يباشرها الرئيس الإداري الأعلى ، في ظل التنظيم الإداري المركزي ، وذلك بالنسبة لأشخاص المرؤوسين التابعين له ، وبالنسبة للأعمال الصادرة عنهم ، مما يفيد وجود تلازم حتمي بين قيام المركزية الإدارية وبين ممارسة الرقابة الرئاسية من جانب الرئيس الإداري ، وذلك بوصفها نتيجة طبيعية تستند إلى ذات مبدأ المركزية .

ولهذا توصف الرقابة الرئاسية بأنها رقابـة مفترضـة ؛ إذ يجـوز للرئيس الإداري الأعلى ممارسة هذه الرقابة في مواجهة المرافـق العامـة المركزية التابعة له ، كما توصف بأنها " الشريعة العامة " بالنسبة للمرافـق المذكورة ، وذلك على أساس عدم تمتع هذه المرافق بالاسـتقلال ، ومن ثـم فإن الرقـابة الرئاسـية تتم " بقـوة القانون " ، أي أنها تتم ولو لـم يوجـد نص يسمح للرئيس الإداري بمباشرتها ، كل ذلك ما لم ينص القانون استثناءاً على خلاف ذلك ، أي ما لم ينص القانون صراحة في بعض الأحيان علـى حرمان الرئيس الإداري من استعمال بعض سلطات الرقابة الرئاسـية فـي مواجهة بعض أشخاص مرؤوسيه أو في مواجهة بعض أعمالهم .

٢ – الرقابة الوصائية :

يشير مفهوم الرقابة الوصائية إلى الرقابة التي تباشـرها السـلطات الإدارية المركزية على الهيئات اللامركزية (الإقليمية أو المرفقية) ، بوصفها هيئات مستقلة ومشخصة ، وذلك في ظل التنظيم الإداري اللامركزي .

وقد اهتم كثير من كتاب الإدارة العامـة بتحديـد مفـهوم الرقابـة الوصائية ، وهي التي تعرف اصطلاحاً بإسم " الوصاية الإدارية " ، وذلـك حين حاولوا وضع تعريف محدد لهذه الوصاية .

٣ – الرقابة الخارجية :

المقصود بالرقابة الخارجية هي الرقابة التي تصدر عن جهة إداريـة رقابية مستقلة عن الجهة الإدارية المشمولة بهذه الرقابة ، وتأسيساً على ذلـك فإن الرقابة الوصائية تعتبر رقابة خارجية ، وذلك نظراً لاسـتقلال الجهـة

الإدارية اللامركزية الخاضعة لهذه الرقابة عن الجهة الإدارية المركزيـــة أو الجهة الإدارية اللامركزية القائمة بالرقابة المذكورة .

وللرقابة الخارجية بهذا المعنى ميزة أساسية ، تتمثـــل فـــي جديتـــها وفاعليتها ، وذلك بفضل استقلال جهة الرقابة عن جهة الإدارة ، وهو الأمـــر الذي يستبعد معه حدوث أية محاباة أو إخفاء للأخطاء مـــن جـــانب الجهـــة الرقابية .

٤ - الرقابة الداخلية :

ينطبق وصف الرقابة الداخلية على الرقابة الإدارية الذاتية ، وهـــي مراقبة الإدارة لنفسها ؛ ومن أبرز أمثلة الرقابة الداخلية الرقابة التي تصـــدر عن الرئيس الإداري الأعلى في مواجهة مرؤوسيه ، وذلك في ظـــل نظـــام مركزية الإدارة،وهو الأمر الذي يجعل الرقابة في هذه الحالة"رقابة ذاتيـــة " ، وذلك نظراً لوحدة جهة الرقابة وجهة الإدارة .

وللرقابة الداخلية أهميتها ، وذلك نظراً لصدورها عن جهـــة الإدارة ذاتها ، وهي أكثر خبرة من غيرها بأخطائها ، وأقدر علـــى تصحيـــح هـــذه الأخطاء ، كما أن جهة الإدارة ذاتها تكون في نفس الوقت أقدر من غيرهـــا على تقييم الأداء ، وتقدير الإنجاز، وذلك على ضوء ما حدد ســـلفاً بالنســـبة للمعايير والمعدلات في هذا المجال ، وهو ما يجعل الرقابة الداخلية أشد مـــن الرقابة الخارجية .

٥ – الرقابة الفنية :

المقصود بالرقابة الفنية هي الرقابة التي تنصب على الأعمال الفنية التي يمارسها الفنيون وذلك في المجالات الحرفية أو المهنية ، ومن مظاهر هذه الرقابة على سبيل المثال الرقابة الفنية على أعمال الأطباء والمهندسين والصحفيين ، وكذلك الرقابة الفنية على الأعمال التربوية والتعليمية والاقتصادية والقانونية ، وما إلى ذلك .

وتصدر الرقابات الفنية المذكورة عادة عن هيئات التفتيش الفني ، وكذلك المراقبات الفنية المختلفة ، تستوي في ذلك المراقبات الفنية الداخلية والمراقبات الفنية الخارجية ، ومن مظاهر هذه الرقابة كذلك الرقابة الفنية على إدارة امتياز المرافق العامة ، إذ تباشر السلطة العامة مانحة الامتياز الرقابة الفنية على هذه الإدارة ، وذلك وفقاً للأساليب التي تقررها كراسة المواصفات .

٦ – الرقابة المالية :

تنصب الرقابة المالية على أعمال الإدارات ذات الصبغة المالية ، والمتعلقة بتحصيل وصرف الأموال العامة ، وذلك عن طريق التثبت من حصول التصرفات المالية والعمليات الحسابية ، وإعداد الدفاتر والسجلات والمستندات القانونية ، وفقاً للطرق النظامية وقواعد الميزانية والمبادئ المحاسبية ، وكذلك وفقاً لأحكام القوانين والقرارات واللوائح والتعليمات والمنشورات المالية .

وتستهدف الرقابة المالية حماية المال العام ، وكشف الأخطاء والمخالفات المالية ، كما تستهدف معاقبة من تصدر منهم هذه الأخطاء وتلك

المخالفات ، هذا بالإضافة إلى استهداف بحث الأسباب التي أدت إلى حدوثها، مع استكشاف الوسائل الوقائية والعلاجية اللازمة .

ولذلك تتزايد أهمية الرقابة المالية داخل أغلب الـــدول المعـــاصرة ؛ وذلك نظراً لتزايد أعبائها المالية ، وتشعب مواردها ومصروفاتها السنوية .

هذا ، وتصدر الرقابة المالية أساساً عن الـــوزارات المتخصصـــة ، ومثالها وزارات المالية أو الخزانة ، إذ تباشر هذه الوزارات مهمة الرقابـــة المالية العليا ، مع الإشراف على المراقبات المالية التي توجد داخل الإدارات العامة المختلفة .

وقد تصدر الرقابة المالية عن أجهزة رقابية خارجية ومستقلة عـــن السلطات الإدارية المشمولة بهذه الرقابة ، وقد تصطبغ هذه الأجهزة بالصبغة القضائية ، كما هو الحال بالنسبة لمحاكم المحاسبات القائمة داخـــل بعـــض الدول المعاصرة ، وقد تصطبغ بالصبغة الإدارية والقضائية ، كما هو الحـــال بالنسبة لديوان المحاسبة في لبنان .

٧ – الرقابة على الأشخاص :

للرقابة على الأشخاص معنيان مختلفان ، ذلك أن مفهوم هذه الرقابة قد ينصرف إلى مراقبة الأشخاص القائمين ببعض الأعمال ، كالأعمال اليدويـــة والأعمال الجسمانية . وذلك بهدف مراقبة هؤلاء الأشخاص أثنـــاء تدريبـــهم على هذه الأعمال ، أو أثناء إنجازهم لها ، خلال الزمن المحدد لهم في هـــذا المجال .

ويرجع ذلك ، إلى قيام هؤلاء العمال عادة بأعمال لا تتطلب مهارات خاصة أو خبرات سابقة ، هذا فضلاً عن حاجتهم إلى الملاحظة المستمرة ، والتوجيهات الدائمة والمفصلة من جانب الرؤساء المباشرين .

وللأعمال المتقدم ذكرها صور عديدة ومن أهمها على سبيل المثال الأعمال المتعلقة بتنظيف المباني والمكاتب والطرق والتماثيل ، وكذلك الأعمال المتعلقة بالحفر والردم والنقل وقطع الأحجار ، ومنها كذلك حراسة المخازن والممتلكات العامة .

كما أن مفهوم الرقابة على الأشخاص قد ينصرف في نفس الوقت إلى مراقبة عمال الإدارات العامة المختلفة ، تستوي في ذلك مراقبة عمال الإدارات العامة المركزية ، ومراقبة عمال الإدارات العامة اللامركزية (الإقليمية أو المرفقية) .

٨ - الرقابة على الأعمال :

المراد بالرقابة على الأعمال هو الرقابة الإدارية أو الفنية أو المالية ، التي تنصب على أعمال العاملين لدى الإدارات العامة المختلفة ، تستوي في ذلك أعمال العاملين المركزيين والعاملين اللامركزيين .

وتتم هذه الرقابة بأساليب متنوعة ، وقد تكون هذه الأساليب ذات صبغة فنية بحتة ، ومن أهم أمثلتها الإشراف والتفتيش والمتابعة ، وما إلى ذلك من الأساليب الفنية التي تتفق مع طبيعة تلك الوظائف والأعمال .

كما أن أسلوب مراقبة الأعمال قد تكون ذات صبغة قانونية خالصة ، ومنها مثلاً أسلوب التصريح وأسلوب التصديق ، وكذلك أسلوب الإيقاف وأسلوب الإلغاء ؛ فضلاً عن أسلوب التعديل وأسلوب الحلول .

٩ – الرقابة السابقة :

يفترض قيام الرقابة السابقة تمتع الجهة المختصة بهذه الرقابة بسلطة الموافقة السابقة على أعمال الإدارة المشمولة بالرقابة المذكورة ، ولذلك تستلزم ممارسة الرقابة السابقة حصول حوار دائم ، بين جهتي الرقابة والإدارة .

وترتيباً على ذلك ، فإن إرادة جهة الإدارة لا تنتج أثراً في هذه الحالة إلا إذا تلاقت مع إرادة جهة الرقابة ، وهو الأمر الذي يمس ما للجهة الإدارية من حرية التقرير ، وبخاصة إذا ما كانت الرقابة السابقة تنصب على الملاءمة المتعلقة بأعمال الجهة الإدارية ، وبذلك تصبح جهة الرقابة السابقة بمثابة سلطة رئاسية بالنسبة لأعمال الجهة الإدارية ، ويصبح عمل هذه الجهة وتلك من قبيل الإدارة المشتركة .

ومن أمثلة الرقابة السابقة كذلك رقابة التصريح ، التي تتم في ظل المركزية الإدارية أو في ظل اللامركزية الإدارية (الإقليمية أو المرفقية) ، وذلك نظراً لقيام رقابة التصريح على أساس قيام جهة الإدارة باستئذان جهة الرقابة قبل مباشرة عمل معين ، ويتحقق ذلك عادة عن طريق الرقابة المالية التي تتم قبل الصرف .

ومما تقدم يتضح أن للرقابة السابقة ميزة أساسية تتمثل في تمكين الجهة الرقابية من تجنب أخطاء الجهة الإدارية ، وذلك قبل وقوع هذه الأخطاء .

١٠ – الرقابة اللاحقة :

يفترض قيام الرقابة اللاحقة ورودها على أعمال تمت بالفعل من جانب الجهة الإدارية ، وهو الأمر الذي يفترض بالتالي أن يُعهد إلى الجهة الإدارية بسلطة التقرير بشأن الأعمال المشمولة بالرقابة اللاحقة .

وللرقابة اللاحقة تطبيقات مختلفة في ظل التنظيم الإداري المركزي وفي ظل التنظيم الإداري اللامركزي ؛ ومن أمثلة هذه التطبيقات الرقابة التي تتم عن طريق التصديق أو الإيقاف ، أو الإلغاء ، أو التعديل ، أو الحلول .

وللرقابة اللاحقة مزايا أساسية ؛ إذ تساعد على تمكين الجهة الرقابية من كشف المخالفات الإدارية أو المالية أو الفنية التي تشوب الأعمال الخاضعة لهذه الرقابة ، كما أنها تساعد على تحديد المسئوليات وتساعد كذلك على معاقبة المقصرين في هذا الشأن ؛ ومن مزايا الرقابة اللاحقة أيضاً أنها تساعد على تمكين الجهة الرقابية من متابعة وتقييم أعمال الجهة الإدارية المشمولة بهذه الرقابة .

١١ – الرقابة الكلية :

ويقصد بالرقابة الكلية تلك التي تنصب على كل أو معظم تصرفات الجهة الإدارية المشمولة بهذه الرقابة ، أياً كانت طبيعة هذه التصرفات ، وذلك بحسب الأصل ، على أن تلتزم جهة الرقابة في ذلك بالطبع حدود

الهدف من الرقابة، وهو ضمان احترام المشروعية أو مراعاة الصالح العـــام من جانب جهة الإدارة .

وهذا هو ما يجعل للرقابة الكلية وصف الشمولية ؛ فضلاً عن وصف الدوام والاستمرار ، ويجعل لجهة هذه الرقابة سلطة التدخـــل فـــي أعمـــال الجهات الإدارية المشمولة بالرقابة المذكورة ، مـــع الإشـــراف علـــى هـــذه الجهات، مما يفترض بحسب الأصل وجود قيود على حريـــة التقريـــر مـــن جانب جهة الإدارة ، وذلك بسبب عدم استقلال هذه الجهة عن جهة الرقابة .

وغني عن البيان أن مجال ممارسة الرقابة الكلية بـــهذا المفـــهوم لا يمكن أن يكون إلا في ظل نظام مركزية الإدارة ، وهو النظام الذي يجعـــل للرئيس الإداري الأعلى في مواجهة مرؤوسيه التابعين له ، الهيمنة الكاملـــة على أشخاصهم وأعمالهم ، وذلك عن طريق استعمال وسائل الرقابة الرئاسية في مواجهتهم .

ذلك أن للرئيس الإداري الأعلى سلطة الرقابة العامة فـــي مواجهـــة تابعية ، وذلك من خلال ما يصدره إليهم من أوامر ملزمة (عامة أو فردية) ، وما يباشره من سلطة التنظيم والتأديب بالنسبة لهؤلاء التابعين ؛ فضلاً عـــن تمتع جهة الرقابة الرئاسية بسلطة تعديل الأعمال الصادرة عنهم ، وذلك إلـــى جانب التمتع بسلطة التصريح والتصديق والإلغاء بالنسبة لهذه الأعمال .

١٢ - الرقابة الجزئية :

وهي التي تنصب على تصرفات معينة من جانب الجهـــة الإداريـــة المشمولة بالرقابة ، وتتعلق هذه التصرفات عادة بالعمليات الاســـــتثمارية أو

العقارية ؛ وذلك نظرا لأهمية تلك العمليات ، على ألا يكون لجهـــة الرقابـــة التدخل في أعمال الجهة الإدارية بعد قيامها بمراقبة مثل تلك التصرفات .

وهذا هو ما يجعل للرقابة الجزئية وصف الاستثنائية والعرضيـــة ؛ فضلا عن وصف التأقيت والانحصار والانقطاع ، ممـــا يفـــترض بحســـب الأصل عدم وجود قيود على حرية الحركة في اتخاذ القرار من جانب جهـــة الإدارة .

رابعا : أجهزة الرقابة الحكومية :

تتعدد أجهزة الرقابة الحكومية ، وتتنوع أدوارها في تفعيل أســـاليب القياس ، وذلك على النحو التالي :

١ - رقابة وزارة المالية :

تقوم وزارة المالية برقابة إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة ، فبعـد اعتماد الموازنة العامة للدولة من مجلس الشعب (السلطة التشريعية) ، يصدر القرار الجمهوري بربط الموازنة لتتولى وزارة الماليـــة توزيـــع موازنـــات الوحدات الإدارية الحكومية (بنود الاستخدامات والمـــوارد) علـــى وحـــدات الجهاز الإداري بالدولة ، لتبدأ في تنفيذ الموازنة إعتبارا من بدايـــة الســـنة المالية الجديدة .

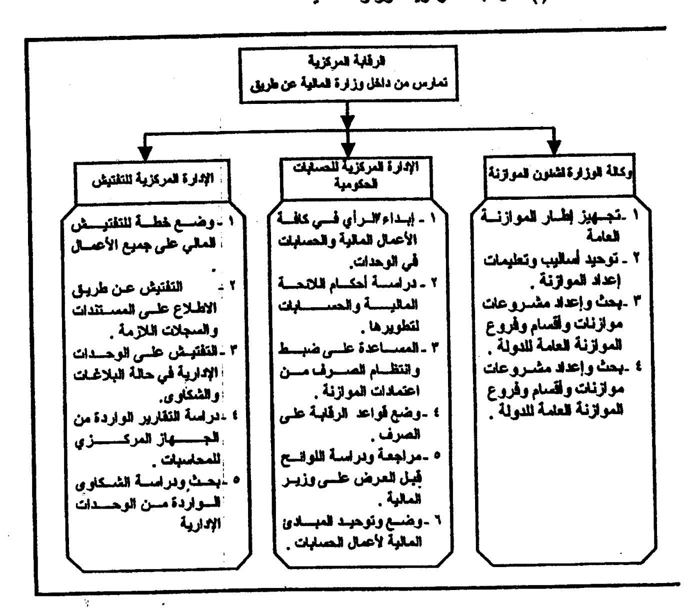
لذلك تقوم الوحدات الإدارية الحكومية كل فيمـــا يخصـــها بمباشـــرة تحصيل الإيرادات وتوريدها إلى الخزائن الحكومية وفقا لما تقضي به اللوائح والقوانين وكذلك مباشرة عملية الارتباط والصرف على أوجه الاســـتخدامات

المختلفة طبقاً للاعتمادات المقررة وما تنص عليه تعليمات تنفيذ الموازنة واللوائح والقوانين والتعليمات السارية .

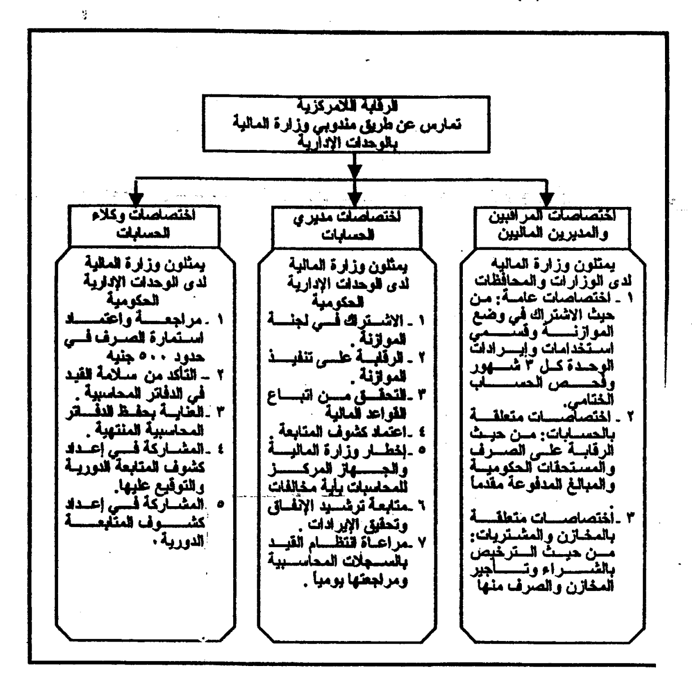
فالهدف من رقابة وزارة المالية تتحدد في التأكد من سلامة إعداد تقديرات موازنات الوحدات الإدارية الحكومية ، وكذلك ضمان الالتزام بتنفيذ الموازنات وفقاً للوائح والقوانين المعمول بها .

ولتحقيق هذه الأهداف ، تمارس وزارة المالية أسلوبي الرقابة المركزية والرقابة اللامركزية على وحدات الجهاز الإداري للدولة ، كما هو موضح بالشكلين التاليين :

(أ) الرقابة المركزية لوزارة المالية :



(ب) الرقابة اللامركزية لوزارة المالية :



٢ - رقابة المجلس النيابي (البرلمان) :

يمارس المجلس النيابي رقابة السلطة التشريعية على نشاط وأعمال السلطة التنفيذية ، ويمكن عرض وتتبع أوجه الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي في المراحل التالية :

مرحلة إقرار الموازنة العامة للدولة :

تبدأ هذه المرحلة بعد تقديم السلطة التنفيذية مشروع الموازنة العامة للدولة إلى البرلمان لإقراره ، وبطبيعة الحال يتعرض مشروع الموازنة العامة للدولة بسلسلة مناقشات وتعليقات وإيضاحات من أعضاء البرلمان حول أبواب وبنود مشروع الموازنة ، وتنتهي هذه المرحلة بعد اقتناع الأعضاء وإقرار التعديلات المطلوبة بالموافقة على مشروع الموازنة .

مرحلة تنفيذ الموازنة العامة للدولة :

تبدأ هذه المرحلة مع تنفيذ الموازنة العامة للدولة ؛ حيث يتطلب التنفيذ إجراء بعض التعديلات على اعتمادات أبواب الموازنة ، فعند الحاجة إلى نقل اعتماد من باب إلى آخر فيجب الحصول على موافقة البرلمان قبل تنفيذ نقل الاعتماد ، كذلك يجب الحصول على موافقة البرلمان عند عقد القروض أو الارتباط بأي مشروع يترتب عليه تحمل الخزانة العامة للدولة بأعباء مالية ، يضاف إلى ذلك متابعة البرلمان المستمرة للإنفاق الحكومي ، بهدف التأكد من استخدام الأموال في الأغراض المخصصة لها .

مرحلة اعتماد الحساب الختامي للدولة :

يعتمد المجلس النيابي في هذه المرحلة على تقارير ونتائج وأعمال الجهاز المركزي للمحاسبات طبقاً لأحكام القانون المنظم لأعماله ، الذي يباشر أعماله كجهاز متخصص تابع إلى المجلس النيابي ؛ نظراً لعدم توافر الوقت الكافي والخبرات الفنية للمجلس في هذا المجال .

وتظهر صور الرقابة في هذه المرحلة فيما يلي :

- يلتزم الجهاز المركزي للمحاسبات بتقديم التقارير الدورية للمجلس عن نتائج مراجعته وفحصه ودراساته على أداء الوحدات الإدارية الحكومية .
- يكلف المجلس الجهاز المركزي للمحاسبات بأعمال الفحص الخاص في حالات معينة لبعض الوحدات الإدارية الحكومية التي تستدعى طبيعة نشاطها ذلك .
- وأخيراً يعتمد المجلس النيابي الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة ، والذي يمثل تنفيذ البرنامج السنوي للحكومة ، لذلك يخضع اعتماد الحساب الختامي لمجموعة من الأسئلة واستفسارات يطرحها أعضاء مجلس الشعب على أعضاء السلطة التنفيذية (الوزراء) ، لمعرفة إلى أي مدى تم تنفيذ الموازنة العامة للدولة .

٣ - رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات :

يعتبر الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة تابعة للمجلس النيابي لتعاونه في القيام بمهامه في الرقابة على الأموال العامة وفقاً لأحكام القانون المنظم لأعماله ، بشأن تنظيم علاقة الجهاز المركزي للمحاسبات بالمجلس النيابي ، يتألف الجهاز المركزي للمحاسبات عادة من مجموعة من إدارات مركزية وعدد من الإدارات العامة التي تمارس اختصاصاتها في مجال تحقيق الرقابة الفعالة على أموال الدولة ، ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية لمسئوليتها الإنتاجية بالنسبة للجهات التالية :

(أ) الوحدة التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة .

(ب) الهيئات والمؤسسات العامة والشركات والمنشآت التابعة لها .

(جـ) أي جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى للربح منها .

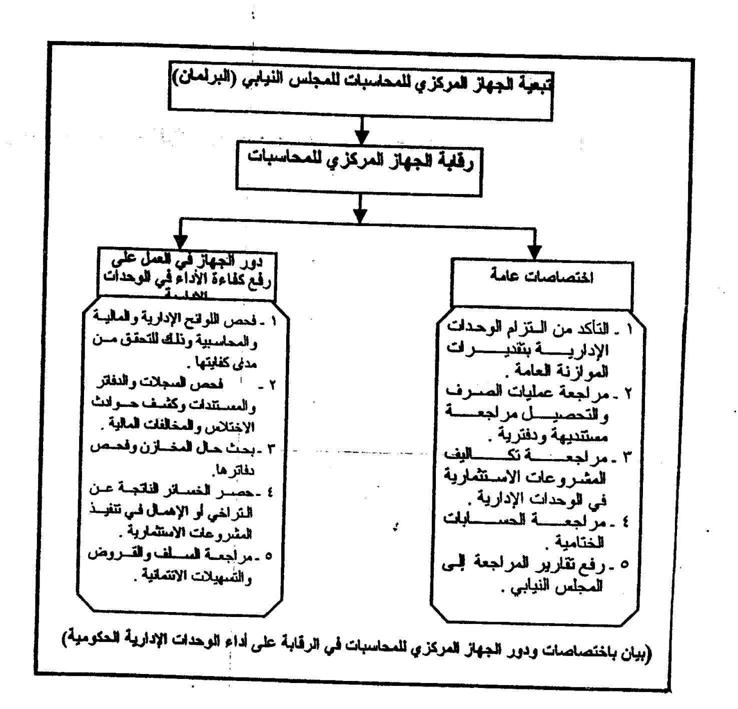
ويقوم الجهاز في سبيل مباشرة اختصاصاته ومسئولياته بفحص السجلات والحسابات والمستندات المؤيدة لها في الهيئات التي تتواجد بها أو في مقر الجهاز ، وللجهاز المركزي للمحاسبات الحق في فحص المستندات والسجلات المنصوص عليها في القوانين واللوائح وأي مستندات أو سجلات أو أوراق أخرى يراها لازمة للقيام باختصاصاته على الوجه الأكمل .

خصائص رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات :

يتصف الدور الرقابي للجهاز المركزي للمحاسبات بالخصائص التالية :

- إنها رقابة خارجية ، حيث يستقل الجهاز المركزي للمحاسبات عن الجهاز الإداري للدولة .
- إنها رقابة شاملة ، لأنها تشمل كافة العمليات المالية التي ينفذها الجهاز الإداري للدولة .
- إنها رقابة مستمرة ، حيث يقوم مندوبي الجهاز المركزي للمحاسبات بمراجعة أعمال الوحدات الإدارية الحكومية على مدار العام .
- إنها رقابة لاحقة ، لأنها تتناول عمليات الصرف والتحصيل بعد حدوثها.
- إنها رقابة قانونية ، لأنها تبين إلى أي مدى التزمت الوحدات الإدارية الحكومية بتنفيذ القوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها .

وفيما يلي نعرض بياناً باختصاصات ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة على أداء الوحدات الإدارية الحكومية :



(بيان باختصاصات ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة على اداء الوحدات الإدارية الحكومية)

٤-رقابة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة (ديوان الخدمة المدنية) :

يتخصص الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ديوان الخدمة المدنية في الرقابة على كل ما يرتبط بشئون العاملين في الوحدات الإدارية الحكومية ؛ حيث تتركز رقابته على اعتمادات ومصروفات الباب الأول (أجور) فهي رقابة جزئية على أحد أبواب الموازنة العامة للدولة ، لذلك تتناول رقابة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة المجالات التالية :

- دراسة مشروع الموازنة العامة للدولة فيما يتعلق باعتمادات البلب الأول (أجور) من حيث عدد الوظائف وتسويتها ، وتحديد درجاتها قبل عرضها على وزارة المالية .

- دراسة احتياجات الوحدات الإدارية الحكومية من العاملين في مختلف التخصصات والمهن ووضع نظم الاختيار والتوزيع .

- رسم سياسة وخطط تدريب العاملين في مجال التنظيم والإدارة ورفع كفاءتهم بالإضافة إلى تقديم الخبرة الفنية اللازمة لتنفيذ هذه السياسات .

- وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة والتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين.

- القيام بدراسة نظم العمل وإجراءاته وإبداء الرأي الفني والتعاون مع الوحدات الإدارية الحكومية في عملية تبسيط وتحسين إجراءات العمل لرفع مستوى الأداء .

- إجراء التعديلات في درجات الوظائف بالوحدات الإدارية الحكومية ، ونقل العاملين الزائدين عن الحاجة في بعض الوحدات إلى الوحدات الأخرى واعتماد تقييم بعض الوظائف .
- اقتراح ودراسة وإبداء الرأي في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بشئون العاملين والإشراف على تنفيذها .
- رسم سياسة الإصلاح الإداري وخططه ، واقتراح الوسائل اللازمة لتنميته ، ونشر الوعي التنظيمي والارتقاع بمستوى الكفاية القيادية والإدارية وكفاءة الأداء .

يتضح مما سبق ، أن دور الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ديوان الخدمة المدنية يتمثل في الرقابة على شئون العاملين في الوحدات الإدارية الحكومية ، بهدف رفع مستوى الكفاية الإنتاجية وتحقيق العدالة بين العاملين والتأكد من مدى تحقيق الوحدات الإدارية الحكومية لمسئوليتها .

٥ - رقابة وزارة التخطيط :

ينظم الاقتصاد القومي - في مختلف الدول - وفقاً لخطة عامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية يقرها المجلس النيابي ، ويقع على عاتق وزارة التخطيط دور المتابعة والرقابة لتحقيق أهداف خطة التنمية ، ويمكن تحديد أهم إجراءات رقابة وزارة التخطيط في هذا المجال ، على النحو التالي:

- التأكد من عدم إجراء أية تعديلات في اعتمادات الاستخدامات الاستثمارية الواردة في الموازنة العامة للدولة ، إلا طبقاً للقواعد التي يقررها مجلس

الوزراء وبما لا يخل بالأولويات الواردة في الخطة وبعد موافقة المجلس النيابي .

- متابعة ورقابة تنفيذ المشروعات الاستثمارية في حدود التكاليف المقررة وفقاً للتوقيت الزمني المحدد لها .

- تقدم الوزارات والهيئات الحكومية إلى وزير التخطيط تقريراً دورياً كل ثلاثة شهور ، وكذلك في نهاية السنة المالية ، متضمناً سير العمل في الخطة ومدى التقدم في تحقيق أهدافها .

- تقضي بعض تعليمات (تأشيرات) الموازنة العامة للدولة بضرورة موافقة وزير التخطيط على استخدام اعتمادات الاستثمارات في بعض الحالات ؛ مثل :

  (أ) نقل الاعتمادات الاستثمارية من مشروع إلى مشروع .
  (ب) استبدال أحد المشروعات الواردة في الموازنة بمشروع آخر .
  (جـ) زيادة اعتمادات المشروعات الاستثمارية المعتمدة في الخطة السنوية مقابل زيادة في مصادر التمويل الذاتي .

- يقدم وزير التخطيط التقرير السنوي لمتابعة تنفيذ الخطة إلى مجلس الشعب بعد اعتماده من مجلس الوزراء في مدة لا تتجاوز سنة من تاريخ انتهاء السنة المالية .

يتضح مما سبق ، أن دور الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ديوان الخدمة المدنية يتمثل في الرقابة على شئون العاملين في الوحدات الإدارية الحكومية ، بهدف رفع مستوى الكفاية الإنتاجية وتحقيق العدالة بين العاملين والتأكد من مدى تحقيق الوحدات الإدارية الحكومية لمسئولياتها المنوطة بها .

٦ - **رقابة جهاز الرقابة الإدارية :**

تقوم الرقابة الإدارية كجهاز مستقل بوظيفتي الرقابة المانعة والرقابة المصححة ، وذلك عن طريق عمل التحريات اللازمة للتعرف على نوعية وحسن سير العمل داخل الوحدات الإدارية ، بهدف منع المخالفات واكتشافها قبل حدوثها ، واكتشاف المعوقات الإدارية ، ومن ناحية أخرى ، تقوم بتحويل ما يتم اكتشافه من مخالفات للنيابة الإدارية للتحقيق فيها ، بالإضافة إلى ما تحيله أجهزة الوحدات الإدارية من مخالفات تم اكتشافها لاتخاذ ما يلزم من إجراءات قانونية أو قضائية.

لذلك يمكن تحديد اختصاصات جهاز الرقابة الإدارية على النحو التالي :

- بحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج ، بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة الحكومية ، واقتراح وسائل تلافيها .
- متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها .
- الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم واجبات وظائفهم أو بسببها ، كما تختص بكشف وضبط الجرائم التي تقع من العاملين لدى أداء هذه الواجبات .
- بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة ومقترحاتهم لتحسين الخدمات وتنظيم سير العمل وسرعة إنجازه ، وكذلك بحث ودراسة ما تنشره الصحافة ووسائل

الإعلام من شكاوى أو تحقيقات تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال .

هذا ، وترفع الرقابة الإدارية تقاريرها متضمنة نتيجة تحرياتها وأبحاثها ودراساتها ومقترحاتها إلى جهات الاختصاص لاتخاذ ما تراه بشأنها .

خامساً : ازدواجية الرقابة على الأداء الحكومي :

يمكن القول أنه أياً كان الضجر من الرقابات المتعددة ، وأياً كانت الوسيلة لتحاشيه – إذا وجد – فلا بد أن نسلم بأن قدراً معيناً من الرقابة لابد من إعماله ، مهما أدى إليه من مضايقات ؛ ذلك أن الرقابة يمكن أن تكون في خدمة الإدارة ، حيث يمكن أن تكون الرقابة فعلاً أداة الإدارة الناجحة ، ما دمنا نتخلص من مفهوم تقليدي كان يحيط بها في زمن مضى ، ويصمها بالعمل على تصيد الأخطاء ؛ فالرقابة المعاصرة ، وفي ضوء مفاهيم متطورة ، لا يمكن أن تقف موقف المتربص من الإدارة ، وإنما هي دائماً في موقف الناصح الأمين ، الذي ينبه إلى الأخطاء ، ربما قبل وقوعها ، ويطالب بتصحيح ما وقع منها فعلاً ، ويدرس أسباب وقوعه ، ويوصي بما يمكن أن يمنع تكرار ذلك في المستقبل ، وإن كان كل ذلك لا يعني التجاوز عن الأخطاء بما يسمح بإفلات المسئولين مما ينبغي المساءلة عنه ، وإلا انقلب الأمر إلى تفريط معيب في أداء الواجب .

ولقد ذهب البعض ، في وقت من الأوقات ، إلى القول بأن في إحدى الدول العربية – وهي مصر على سبيل المثال – سبعة عشر جهازاً رقابياً ، وقد سخر البعض الآخر من هذا الرقم وأكدوا أن بها ما لا يقل عن ثلاثة وعشرين جهازاً !

ذلك أن البعض يرى ، أن أية جهة لها حق طلب بيانات أو الوقـوف على حقيقة وقائع معينة أو التثبت من معلومات خاصة أو إجراء تحقيق بنـاء على تكليف جهة مختصة – هي وبلا أدنى شك جـهاز رقـابي ؛ فـوزارة التموين والتجارة الداخلية – مثلاً – ورسالتها معروفة ، وتتركز في تنظيـم التجارة الداخلية وتخطيط توفير المواد التموينيـة ، فـي الأجليـن البعيـد والقصير ، ورسم طرق توزيع هذه المواد بين المواطنين مع كل مـا يتعلـق بذلك من تسعير وتخزين ... الخ ، هذه الوزارة اعتبرها هؤلاء جهازاً رقابيـاً بالنسبة لهم ما دام من حقها أن تلاحقهم بطلب البيانات ، وتطالبهم بـالالتزام بقواعد تنظيمية معينة في بعض الشئون . والوزارة الحقيقـة لا تمـارس إلا اختصاصاً سيادياً لهدف معين أنشئت خصيصاً من أجله وسبقت الإشارة إليه، وهي أبعد ما تكون عن أن تعد جهازاً رقابياً على أي وجه من الوجوه .

كذلك اعتبرت بعض أجهزة الأمن من بين الأجهزة الرقابيـة لأنـه يرجع إليها في تحري بيانات خاصة ببعض طوائف الموظفين عند التعيين أو عند بحث بعض الموضوعات المتصلة بهم .

بل اعتبرت وزارة العمل أيضا جهازا رقابيا ما دامت – في سـبيل أداء واجبها نحو رعاية العمال والحفاظ على حقوقهم – تتابع تنفيذ ما قضـت به الأحكام المنظمة لذلك .

وبالمثل اعتبرت أيضا وزارة الصحة جهازا رقابيا ما دامت تشـرف على تنفيذ قوانين الصحة العامة .

وقياسا على ذلك تتابع إدراج الأجهزة وارتفع تعدادها إلى الحد الـذي أشرنا إليه .

كذلك يبدو أن الصفة الرقابية محببة إلى النفس إلى الحد الذي تـــرى فيه بعض الأجهزة إضفاء هذه الصفة عليها وهي أبعد ما تكون عن ذلك ؛ بل إن في اختصاصاتها الأصلية ما يغنيها تماماً عن مشقة هذا الإدعاء .

فالنيابة الإدارية هي جهة تحقيق وليست جهازاً رقابياً وإن كانت ذات فائدة محققة لأجهزة الرقابة .

والجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء جهاز تتركز لديه الصلاحيـــات والإمكانيات التي تسمح له بتجميع البيانات ذات الأهمية الحيوية عن مختلـف النشاطات وإمداد الجهات المختصة – مدنية وعسكرية – بها ، وهو جـــهاز يعتبر معاوناً من الدرجة الأولى لأجهزة التخطيط والرقابة ، ولكن من العسير التسليم بأنه جهاز رقابي وفقاً للمفاهيم الفنية والعملية المتعارف عليها .

وتعدد أجهزة الرقابة – بفرض وجوده – لا يمكن أن يـــؤدي إلـــى مشكلة ذات بال ، وذلك إذا ما اتخذ هذا التعدد مساره الطبيعـــي فـــي اتجـــاه التكامل ، وبمعنى آخر : إذا ما تعرف كل جهاز دوره الرقابي المحدد له فـــي نطاق العملية الرقابية ككل وقام بأدائه دون أن يتشابك أو يتعارض مع الدور الذي يؤديه جهاز آخر ، وإنما يتكامل معه ، فلا يبـــدأ دوره إلا مـــن حيـــث ينتهي الآخر ، أو من حيث لا يبدأ الآخرين .

إذن فالمشكلة الحقيقية هي " الازدواجية " وليست " التعدد " .

والمدخل الطبيعي لمناقشة " ازدواجية الرقابة " هو أن نعرفها أولاً ...

إن الازدواجية تقع إذا ما قام جهاز أو أكثر بعمل رقـــابي واحـــد أو أعمال متعددة في مجال إنتاجي أو خدمي واحد ولهدف متماثل ، فإذا تحقـــق

ذلك وقع الازدواج فعلاً ، وإن لم تتكامل أركان هذا التعريف انتفى الازدواج مهما بدا من مظاهر توحي بوقوعه ، كما هو الحال مثلاً بالنسبة لظاهرة تعاقب العديد من مندوبي الأجهزة الرقابية المختلفة على الوحدة الإدارية الواحدة .

هذا ، وترجع شبهة حدوث الازدواج – في غالب الأمر – إلى الخلط بين كل من عمليات " الإشراف " و " المتابعة " وبين " الرقابة الداخلية " و " الرقابة الخارجية " ، كما ترجع أيضاً إلى الخلط بين نوعية " الرقابة العامة " و " الرقابة الخاصة " وبين " رقابة المؤسسة " و " رقابة الوزارة " وبين هذه الأخيرة وبين " رقابة جهاز الرقابة العليا " .

وقد يضيق المقام عن الاسترسال في تفصيل دور كل من الأجهزة الرقابية وتحديد موقعه من العملية الرقابية ، وكيفية أدائه دوره المحدد ، وهو الأمر الذي لو كان المقام قد اتسع له لوضح جلياً أن الأجهزة يمكن أن تعمل متكاملة دون أن تدع فرصة لوقوع ازدواج بينها .

فالوضع الرقابي في الدول العربية – ولو من الناحية النظرية – سليم .

ولكن إساءة تفسير النصوص في التشريعات هي التي تؤدي إلى ازدواج فعلي .

وتجاهل فكرة التكامل – أو الجهل بها – هو أيضاً من أسباب الازدواج الذي قد يحدث في بعض الحالات .

وتكليف عناصر غير مؤهلة بطبيعتها للعمل الرقابي أو للإشراف على أنشطة منه قد يكون من أسباب الازدواج القائم ، والطائفية المهنية التي

أخذت طريقها بين صفوف العاملين في مجالات الرقابة هي أيضاً من دوافع الازدواج .

رقابات بعضها فوق بعض ، وكلها يتداخل ويتشابك فيضع الفرامل أو المعوقات في جميع مراحل العمل ولا يضع في مقدمتها محركات في شكل حوافز ؛ وما علينا – إذا أردنا لصورة الازدواج التي تظهر بين الحين والآخر أن تختفي – إلا إلقاء نظرة فاحصة على الوضع الرقابي كله وذلك بغرض :

أولاً : تحديد المفاهيم التي نبتغيها من عملية الرقابة ، وفي هذا الصدد لا مجال لغير رقابة علمية واعية ، معاونة غير معوقة ، بعيدة عن التصيد ، تقوّم التصرفات ، ولا تغفل النواحي اللائحية والإجرائية ، ولكنها لا تجعلها المرجع الأول والأخير في تقويم التصرفات ، رقابة تحقيق الأهداف وتقويم الأداء ، ووسيلتها في التقويم مؤشرات تصلح أساساً للقياس آخذة في الاعتبار ظروف المجتمع الذي نعيشه ، معتمدة على أصدق وأحدث الأساليب وأقربها إلى الدقة ، ونعني بها المؤشرات المالية ونتائج أعمال الرقابة المالية (وهي حجر الزاوية الأساسي في العملية الرقابية) فإذا توافرت في المستقبل نوعيات أخرى من المؤشرات يمكن الاطمئنان إليها فلتنضم إلى تلك ، ويجب أن تكون مهمة الرقابة الأولى تفادي الأخطاء لا تصيدها ، ولذلك فمجالها هو إحكام الضبط الداخلي قبل التفتيش عن الأخطاء .

ثانياً : مراجعة التشريعات القائمة وإزالة التعارض في بعض النصوص المعمول بها حتى لا يساء تفسيرها ، وإرساء دعائم فكرة التكامل والتنسيق بين عمل الأجهزة .

ثالثاً : تحديد مواصفات شاغلي الوظائف الرقابية – كبيرهـــا وصغيرهـــا – وتقنين هذه المواصفات وإبعاد غير الصالحين عن مجال العمـــل فـــي حقل الرقابة ، وإنصاف العاملين بأجهزتها وتوفير الحصانـــة الفعليـــة لهم، تشجيعاً للعناصر الصالحة على الإقبال على الوظائف الرقابية .

رابعاً : تخصيص جهاز للرقابة على الجهات الحكومية ، وجهاز آخر للرقابة على القطاع العام ، فالظروف فيهما مختلفة .

خامساً : تركيز التحقيق الفني في المؤسسة حتى إذا ظهر من الشـــكوى مـــا يقتضي المؤاخذة ، أحيل الأمر إلى الجهة القضائية . وعلى العاملين أن يقدموا تظلماتهم للمؤسسة بدل أن يرســـلوها مباشـــرة إلـــى الجـــهات الإدارية والقضائية ؛ فالمؤسسة أقدر على معرفة الظروف الإنتاجيـــة والملابسات الشخصية .

سادساً : تشكيل لجنة عليا لمتابعة الأعمال الرقابية والتنسيق بين قطاعاتـــها المختلفة ومتابعة تنفيذ توصياتها وفحص الملاحظات التي توجه في أي شأن من شئون الرقابة (وقد يكون من المناسب أن نشير إلى أنه مـــن الواجب أن يكون الدور الرئيسي في هذه اللجنـــة للمجلـــس النيـــابي باعتباره " المستهلك " الأكبر للإنتاج الرقابي: تنفيذاً ومتابعة وتخطيطـاً وتقويماً) .

وعلى ذلك ، فإنه يمكن التأكيد على الحقائق التالية :

١ – أن المشكلة الحقيقية في مجال الرقابة هي الازدواجية وليس التعدد مـــا دام هذا التعدد يتخذ مساره الطبيعي في اتجاه التكامل .

٢ - أن تكليف عناصر غير مؤهلة بطبيعتها للعمل الرقـــابي ، والطائفيـــة المهنية التي أخذت طريقها بين صفوف العاملين لمـــن أهـــم أســـباب الازدواج القائم .

٣ - ومن ثم فإنه يلزم تحديد مواصفات شاغلي الوظائف الرقابية ، كما يلزم مراجعة التشريعات القائمة وإزالة التعارض فـــي بعـــض النصـــوص المعمول بها حتى لا يساء تفسيرها ، وإرساء دعـــائم فكـــرة التكـــامل والتنسيق بين عمل الأجهزة الرقابية الحكومية ، حتى يمكـــن قيـــاس الأداء الحكومي بفعالية .

سادساً : مشكلات الرقابة على الأداء الحكومي في البيئة العربية :

تتنوع وتتعدد مشكلات الرقابة على الأداء الحكومي في البيئة العربيـــة ، وأهم هذه المشكلات ما يلي :

- عدم وضوح مفهوم الرقابة والافتقار إلى المفاهيم السليمة عـــن الرقابـــة والمتابعة .
- عدم وضوح مفهوم وظيفة الرقابة على الوحدات الإنتاجية والخدمية .
- تعدد الجهات التي تطلب بيانات إحصائية أو محاسبية بغرض الرقابة .
- تعدد الأجهزة الرقابية وتداخل أو تضارب اختصاصاتها .
- تدخل الدولة بصورة مباشرة أو عن طريق المؤسسات كأجهزة رقابية فـــي عمل الوحدات الإنتاجية والخدمية ، مما يؤدي إلى الكثير من التعـــارض والتضارب .

- عدم وجود معايير للرقابة الداخلية ، تتسم بالدقة والموضوعية والشفافية .
- افتقار أجهزة المتابعة والتقييم إلى الأخصائيين الأكفاء في متابعة الخطط وتقييمها .
- شكلية إشراف الرؤساء على المرؤوسين ، وضعف الرقابة الداخلية في كثير من المواقع .
- عدم الجدية في تطبيق القواعد المتعلقة بالجرد المخزني ، كأسلوب للتفتيش والرقابة .
- عدم وجود نظام واضح مرن للرقابة على الموجودات المخزنية .
- الافتقار إلى نظم متابعة البحوث العلمية في الجوانب التطبيقية للرقابة .

سابعاً : مقومات فعالية الرقابة على الأداء الحكومي في البيئة العربية

هناك مجموعة من العوامل التي تساعد على زيادة درجة فعالية وظيفة الرقابة على الأداء الحكومي في البيئة العربية ، وأهم هذه العوامل هي:

١ - إقناع العاملين بنظام الرقابة وبعدالة المعايير التي تقوم عليها ، حتى يروا أن الرقابة وسيلة عادلة لقياس مقدرتهم في أعمالهم ، ورفع فرصهم في الحصول على الترقيات والمكافآت ، بدلاً من أن ينظروا إليها كأداة قهر وتسلط ، مما يقلل من حماسهم للعمل ويُضعف روحهم المعنوية .

٢ - حُسن تقدير العنصر الإنساني في العمل مع توافقه مع الاعتبارات الفنية يمكن أن يزيد ويضاعف من فعالية هذه الاعتبارات في النهوض بمستوى الأداء الحكومي .

٣ - اعتبار الهدف الأساسي للرقابة هو التعرف على ما تم تحقيقه من الأهداف المقررة للفترة موضوع المتابعة ، فإذا تبين أن هناك قصور في تحقيق الأهداف فعلى الأجهزة المختصة دراسة العوامل والأسباب التي أدت إلى ذلك لاتخاذ الإجراءات الاقتصادية والتنظيمية التي تكفل معالجة هذا القصور .

٤ - أن تتم عملية المتابعة بصفة دورية وفي مواعيد مناسبة تسمح بالتعرف على معوقات التنفيذ والتصدي لحل مشكلاته في وقت مبكر .

٥ - العمل على استكمال مقومات التقييم بتوفير الإمكانيات وإعداد العُدة لإجراء هذا التقييم في ظروف الأداء الواقعية وليس الخيالية أو المثالية .

٦ - أن تشمل المتابعة جوانب الكمية والقيمة والنوع ، وملائمتها لأهداف الإنتاج ، أيضاً متابعة الاستثمارات والعمالة والأجور وارتباطها بالمساءلة الفعالة ، بما تنطوي عليه من إثابة للمجدين وعقاب للمقصرين .

٧ - أن يقتصر استعمال لفظ الرقابة على مجموعة الترتيبات والإجراءات والدراسات التي تجرى بالنسبة للوحدة الحكومية ككل بغرض تقويم أعمالها المختلفة .

٨ - يجب أن تكون الأهداف واضحة ومحددة لجميـــع العـــاملين بـــالوحدة الإدارية ، كما يجب أن ترتبط هذه الأهداف بالهدف القومي ٠

٩ - تحديد اختصاصات واضحة مستقلة لكل جهاز من الأجهزة الرقابيـــة ، وذلك لمنع التكرار أو الازدواج في ممارسة الاختصاصات المختلفة .

١٠- توحيد الجهة التي تختص بتجميع البيانات وتنميـــط أســـاليب الجمـــع وتحديد مواعيد لجمع هذه البيانات .

١١- أن تقوم الوحدة الإدارية بمحاسبة العاملين بها عما يصدر عنـــهم مـــن أخطاء أو يرد إليها من شكاوى في حقهم ، ولا يتدخل جهاز الرقابة إلا في حالة طلب الوحدة له لمعاونتها في هذه المهمة ٠

١٢- ضرورة وضع معدلات الأداء بناءً على أسس موضوعية ، وأن تكـون هذه المعدلات واضحة لكل الجهات المختصة وللأجهزة الرقابية ٠

١٣- أن تقوم جهات الخدمات بدراسة نظم الإشراف والمتابعة الخاصة بـــها بما يحقق انتظام هذا الإشراف واشتراك القائمين به في المسئولية عـــن القصور والخلل ، وإخبار القيادات بصفة منتظمة بنتائج هذه المتابعة .

١٤- إشراك العاملين في المجال التخطيطي على اختلاف مســـتوياتهم فـــي برامج معهد التخطيط القومي وبرامج التدريب الإداري ، بما يؤدي في النهاية إلى تحقيق الثقافة الإدارية اللازمـــة للعـــاملين فـــي المجـــال التخطيطي ، وبما يدعم العمل الرقابي ذاته ٠

١٥- اتخاذ الضمانات اللازمة لاستمرار العاملين الذين يتم تدريبـــهم علـــى أعمال التخطيط ، وبما يفيد في فعالية العمل الرقابي ٠

١٦- اختيار القائمين بعمليات الرقابة المخزنية اختياراً دقيقاً ممن مارسوا العمل التفتيشي لفترة كافية ، وتدريبهم على أساليب الرقابة وأهدافها .

١٧- أن يقوم الجهاز المركزي بإصدار نشرة دورية توضح فيها المخالفات الشائعة في الأعمال المخزنية وأسبابها وما تم إتباعه في علاجها .

١٨- أن يتم وضع نظام دقيق لإدارة المشتريات والمخازن في كل منظمة يحدد خطوات وإجراءات محددة للعمل وواضحة وعملية ، أيضاً يحدد سلطات واختصاصات المستويات الوظيفية المختلفة المسئولة عن المخازن في تيسير عمل الرقابة وأدائها لدورها .

١٩- وضع دليل للقائمين بالرقابة في المنظمات المختلفة تحدد فيه الأهداف الرقابية وخطوات العمل الرقابي والنماذج المستخدمة ، وذلك لزيادة فعالية أجهزة الرقابة الداخلية والخارجية على المخازن .

٢٠- أن تتولى مراكز البحث العلمي متابعة البحوث التي تتضمنها الخطة القومية للبحث العلمي في مختلف الجهات ، كما تتولى متابعة مراحل إجراء البحوث وفق برنامج زمني محدد وتقييم نتائج كل مرحلة ومتابعة نقل نتائج هذه البحوث إلى القطاعات المستفيدة .

وبصفة عامة ، فإن المقومات التي يجب توافرها في نظام الرقابة الجيدة تتمثل في الآتي :

١ - أن يكون نظام الرقابة مناسباً لطبيعة العمل واحتياجات كل وحدة إدارية حكومية .

٢ - أن تتحقق الرقابة الفعلية في الوقت المناسب .

٣ – أن يكون النظام الرقابي مرناً .

٤ – أن يكون النظام الرقابي اقتصادياً (قليل التكاليف) .

٥ – أن يعتمد النظام على أهداف محددة وخطط موضوعة مسبقاً .

٦ – أن يكون النظام الرقابي عملياً قابلاً للتطبيق Applicable .

٧ – أن يكون النظام الرقابي واضحاً ومفهوماً من جانب الرؤساء والمرؤوسين .

٨ – أن يكون بالإمكان التنبؤ بالأخطاء ومحاولة إصلاحها قبل وقوعها (بمعنى أن يكون النظام الرقابي وقائياً وليس علاجياً فحسب) .

الفصل الخامس
نظم المعلومات فى الإدارة الحكومية

- طبيعة نظام المعلومات فى مجال الادارة العامة.
- الوظائف الاساسية لنظام المعلومات.
- مراحل تصميم نظام المعلومات.
- ابعاد ومكونات نظام المعلومات.
- أجهزة المعلومات فى الادارة العامة المصرية.

أولاً: طبيعة نظام المعلومات فى مجال الادارة العامة:-

تزايد الاهتمام بنظم المعلومات القومية منذ بداية الستينات من هذا القرن، كنتيجة حتمية للتغير الذى حدث فى طبيعة المنظمات الحديثة من حيث كبر الحجم وتعقد عملياتها والتقدم التكنولوجى الهائل واتساع دور الادارة وتعقد أساليبها وطبيعة الظروف الاقتصادية والاجتماعية والقانونية التى تعمل فيها تلك المنظمات.

ولتعريف النظام يمكن القول أن النظام عبارة عن مجموعة من الأجزاء التى لها علاقة ببعضها البعض سواء أكانت أعتمادية أو تداخلية أو تبادلية وتنظم فى شكل كلى معقد لتحقيق هدف معين أو أهداف محددة ويتكون أى نظام من ثلاثة عناصر أساسية هى المدخلات، التشغيل والمخرجات كما يمكن النظر إلى النظام كشبكة من الاجراءات المتصلة لتحقيق نشاط معين والاجراء ما هو الا سلسلة من الخطوات التى تشرح ما الذى يجب عمله، ومن الذى سوف يعمل ومتى وكيف يتم العمل.

وطالما أن نظام المعلومات يعمل على توفير مجموعة من البيانات والمعلومات فيجب أن تكون هذه المعلومات على علاقة وثيقة بالأهداف والاستراتيجيات العامة، وأن يتناسب نظام المعلومات مع طبيعة التنظيم الادارى القائم ويرتبط بشكل ونوع الاتصالات بين العمليات الادارية مما ينتج عنه تكاملاً بين الوظائف الادارية فى الجهاز الادارى للدولة وحيث تعمل هذه الوظائف كنظام تتفاعل فيه كافة العناصر للوصول إلى الاهداف العامة.

هذا ويمكن القول بأن ممارسة وظيفة نظم المعلومات القومية بشـــكل رشيد يعتبر أساساً قوياً لضمان فاعلية بقية الوظائف الرئيسية الاخرى للإدارة العامة المعاصرة، وهى التخطيط والتنظيم والرقابة والعلاقات العامة.

ثانياً: الوظائف الاساسية لنظام المعلومات:

يعتبر نظام المعلومات إطاراً متكاملاً لتدفق المعلومات من مصادرهـا المختلفة الى مراكز استخدامها فى اتخاذ القـــرارات، ويتـــم تصميـــم نظـــام المعلومات بطريقة تسمح للمعلومات التى تنتج فى جزء من اجـــزاء التنظيـــم بالتدفق إلى أجزاء التنظيم الأخرى التى تحتاج إليها وذلـــــك بالشـــكل وفـــى التوقيت المناسبين هذا فيما يتعلق بالمعلومات الناتجة داخل التنظيم.

أما المعلومات المتدفقة من خارج التنظيم فأن نظام المعلومات الفعـــال يضمن وصول هذه المعلومات من مصادرها خارج التنظيم إلى داخل التنظيـم في الوقت والشكل اللازم لمتخذ القرار.

ونظام المعلومات قد يكون شاملاً لجميع أنشطة التنظيم وقـــد يكـــون نظاماً جزئياً يقتصر فقط على بعض الأنشطة فمثلاً يمكن بناء نظام للمعلومات الاقتصادية أو نظام للمعلومات المالية وفى نفس الوقت يمكن بناء نظم جزئيـــة للمعلومات على مستوى المشروع كنظام المعلومات التسويقية.

وتعتبر نظم المعلومات الشاملة المتكاملة على درجة كبيرة من التعقيد يتحتم معها استخدام الحاسب الالكترونى بينما يمكن إقامة نظم معلومات يدوية

إذا كانت هذه النظم جزئية وبسيطة وتتبلور أهم وظائف نظم المعلومات فـــى الآتى:

١-تجميع البيانات المتعلقة بالنشاط موضع التخطيط أو المتابعـــة والمـــواد المستخدمة والظروف والمتغيرات المحيطة ذات التأثير ويكون التجميـــع من كافة المصادر ذات العلاقة بهذا النشاط سواء كان من داخل التنظيـــم أو من خارجه وذلك وفقاً لخطة محددة تعكس احتياجات مختلف أجـــزاء النظام من المعلومات.

٢-تصنيف البيانات التى تم تجميعها طبقاً للاحتياجات المختلفـــة وبدرجـــات متفاوتة من التفصيل فى ضوء مجالات الاستخدام المحددة مسبقاً.

٣-تحليل البيانات وبيان العلاقات بينها وإستنتاج مؤشرات تدل على اتجاهات الأنشطة ومن ثم تساعد فى رســـم الخطـــط ومتابعـــة التنفيـــذ وتقييـــم الانجازات.

٤-توزيع المعلومات والمؤشرات الناتجة عن مراكز اتخاذ القرارات واجزاء التنظيم المختلفة كل حسب احتياجاته.

٥-تجديد البيانات حسب التطورات التى تحدث فى الظـــروف والأوضـــاع الداخلية أو الظروف البيئية المحيطة، ويكون هذا التجديد فـــى صـــورة اضافة او حذف أو تعديل.

ثالثاً: مراحل تصميم نظام المعلومات:

يمكن التعرف على أهم الخطوات اللازمة لتصميم نظام المعلومات كالآتي:

١-التعرف على نظام المعلومات اللازمة لخدمة غرض من الأغراض.

٢-تحديد أهداف نظام المعلومات المراد بناؤه وتكلفة الحصول على هذه المعلومات والفائدة المتوقعة منها.

٣-حصر مصادر هذه المعلومات سواء من داخل التنظيم أو من خارجه، وتحديد طريقة الحصول عليها ودورية ورودها.

٤-اعداد خطة لتصميم نظام المعلومات والجدول الزمني لهذه الخطة والتكاليف المتوقعة سواء كانت تكاليف الانشاء أو تكاليف التشغيل.

٥-اعداد التصميم الأولى والاطار العام لنظام المعلومات وفى هذه المرحلة يتم وضع تصور لمتطلبات المستفيدين من هذا النظام.

٦-اعداد التصميم التفصيلى لجميع عناصر نظام المعلومات وذلك عن طريق رسم مجموعة الاجراءات الخاصة باستقبال المعلومات وتسجيلها وتخزينها على ملف خاص بالحاسب الآلى، وتحديد علاقة النظام بما حوله من أنظمة.

٧-وضع النظام الجديد موضع التنفيذ العملى بما يشمله ذلك من اختبارات تبين أن جميع أجزائه تعمل فى تناسق.

٨-رقابة النظام الجديد وضبط العمل به مع توفير القدرة على اســـتعادة أى نوع من المعلومات المخزنة فى هذا النظام فى أى وقت يتم الاحتياج إليها فيه.

رابعاً: أبعاد ومكونات نظام المعلومات:

يتكون أى نظام شامل للمعلومات من عدة نظم فرعية يختص كل منها بالتعامل مع البيانات فى أحد مجالات النشاط الرئيسية ثم تتكامل النظم الفرعية جميعاً فى نظام شامل بما يسمح بتبادل المعلومات فيما بينها للوصـــول إلـــى معلومات كاملة عن كافة الظواهر والاحداث.

ويتكون كل نظام من ثلاثة أجزاء رئيسية هى:-

أ- **المدخلات:** وهى عبارة عن البيانات التى ترد الى النظام مـــن مصادرهـــا المختلفة فمثلاً المدخلات فى نظام المعلومات المالية تشمل أرقام الميزانية والايرادات المحصلة والمبالغ المنفقة فى جهات الإنفاق المختلفة.

ب- **العمليات:** أو الانشطة وهى مجموعة النشاطات التى تبـــذل مـــن أجـــل تجميع (البيانات) المدخلات واعدادها للاستخدام بما يتناسب واحتياجـــات متخذى القرارات، وفيما عدا عمليات تجميع البيانات فإن باقى العمليـــات من تصنيف وتحليل وتخزين واسترجاع تتم عن طريق اعـــداد برامـــج خاصة للحاسب الآلى حيث تخزن البيانات على ملفات خاصة.

جـ- المخرجات: ويقصد بها مجموعة التقارير والاحصاءات والنشرات المختلفة التى تحتوى على ناتج عمليات التصنيف والتحليل والتخزين ويتم إبلاغها دورياً إلى مراكز اتخاذ القرارات المختلفة وفقاً لخطة محددة.

خامساً: أجهزة المعلومات فى الادارة العامة المصرية:

تقديراً لأهمية دور المعلومات فى عملية اتخاذ القرارات على كافة المستويات الادارية، فإن الدولة فى مصر قد اهتمت بإنشاء وحدات للاحصاء والمعلومات فى كافة الوحدات الادارية فى الدولة حيث تقوم هذه الادارات بتجميع البيانات وتحليلها وحفظها لحين استخدامها عند الحاجة إليها، كما تقوم هذه الوحدات بتحديث هذه البيانات وعمل الاحصاءات الدورية لتبيان المؤشرات عن مختلف أوجه النشاط، كما تعد التقارير والدراسات التى تطلبها الرئاسات الإدارية للأغراض المختلفة.

وقد أنشأت الدولة مصلحة التعبئة العامة والإحصاء، ثم حل محلها الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء، ليكون جهاز المعلومات الأول فى الدولة.

ويقوم هذا الجهاز بعمل الاحصاءات والإعدادات التى تحتاجها الدولة، كما تقوم وحداته ولجانه بإجراء الدراسات الفنية لبرامج الإحصاء أو التعداد التى يستقر إجراؤها كما يعمل على تنسيق تنفيذ هذه البرامج لمنع الازدواج وتوحيد البيانات والنتائج.

كما يتولى الجهاز مهمة وضع برنامج سنوى للبيانـــات الاحصائيـــة اللازمة لمختلف قطاعات الدولة كما يضع برنامج للنشرات والمطبوعات.

وقد تم تشكيل هذا الجهاز بناءً على قرار رئيـــس الجمهوريـــة رقـــم ١٩١٥ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء وتنظيم الجهاز على النحو التالى:-

- الادارة المركزية للتعبئة العامة.
- الامانة العامة.
- الادارة المركزية للاحصاء.
- الادارة المركزية للتعداد
- الادارة المركزية للمتابعة الاحصائية والتفتيش.
- الادارة المركزية للحاسب الآلى.

الفصل السادس
العلاقات العامة والرأى العام فى الإدارة الحكومية

- ✪ العلاقات العامة والرأى العام فى الادارة العامة.
- ✪ ماهية العلاقات العامة المعاصرة.
- ✪ أهمية العلاقات العامة فى مجال الادارة العامة.
- ✪ الأنشطة الأساسية للعلاقات العامة.
- ✪ المشتغلون بالعلاقات العامة.

أولاً: العلاقات العامة والرأى العام فى الادارة العامة.

أهمية الرأى العام للعلاقات العامة

يُعتبر الرأى العام Public Opinion المادة الخام لأنشطة العلاقـــات العامة من ناحية، كما أنه الهدف الذى تسعى إليه أنشطة العلاقات العامة مـــن ناحية أخرى، حيث يتم تصميم برامج العلاقات العامة إستناداً إلى مـــا تُســفر عنه بحوث الرأى العام، وفى ضوء مطالب وإحتياجات وتفصيـــلات الـــرأى العام، كما أن جميع برامج العلاقات العامة تهدف أساساً إلى كسب ثقة الـــرأى العام والحصول على تأييده ومساندته لأهداف المنظمة وسياساتها وإنجازاتـــها، وهذا يشكل الدعامة الأساسية لفعالية أية منظمة عامة أو منظمة أعمال.

ويتفق العلماء والمفكرون والباحثون على أهمية الرأى العام ويؤكدون على طبيعته الهلامية، فهو قوة حقيقية لا يُستهان بها، شأنها شأن الريح، لـــه ضغط وثقل عظيم ولكن لا نراه، كما أنه مثل الريـــح أيضـــاً، لا يمكنـــك أن تمسك بها، ولكنك تحنى الرأس لها وتطيع.

والأكثر من ذلك، أن الرأى العام ظاهرة قديمة، فقـــد عرفتـــه مـــدن اليونان القديمة، وإختبرت سطوته، وشاع إستخدامه فى العصر الحديث، حتـــى أن البعض يطلق على هذا القرن (قرن الرأى العام).

ويقرر خبراء العلاقات العامة أن الرأى العام فى العالم الحر له الكلمة الأخيرة، وحتى فى العالم النامى أو المتخلف يهتم القادة كثيراً بالرأى العـــام، لأنه يتيح الفرصة لمواجهة التحديات، ولتحقيق أهداف المستقبل فى عالم تزداد

فيه يوما بعد يوم التعقيدات الإجتماعية وترتفع فيه المستويات الثقافية ويـــزداد فيه الوعى بالمشكلات الإقتصادية والسياسية، إلى جانب السرعة الرهيبة فـــى تطور وسائل الإتصال والمواصلات.

وقد أصبح للرأى العام قوة كبيرة فى التأثير على سلوك المواطنيـــن والهيئات الحكومية، ويحتل الآن مكانا مرموقا فى كافة دول العالم على الرغم من الإختلافات السياسية والنظم الدولية، وذلك سواء على مستوى النظريـة أو التطبيق.

فالرأى العام- كعلم- أصبح له نظرياته وفلسفاته وتقنياته المختلفـــة وأساليب قياسه وتوجيهه، وأصبح أحد العلوم الإجتماعية التـــى تـــدرس فـــى مختلف جامعات العالم، واتجهت بعض الدول إلى إنشاء معاهد علمية مســـتقلة ومتخصصة بالجامعات لتدريس الرأى العام والعلوم الأخرى المتصلـــة بـــه، وهذا يعكس الإهتمام الأكاديمى بهذا العلم، والرغبة فى تطويره علميا وتخريج أخصائيين على مستوى عال من التأهيل فى مجالاته وفروعه المختلفة.

أما الرأى العام- على مستوى الممارسة والتطبيق- فقد أهتمت كافـــة الحكومات والتنظيمات السياسية والأحزاب فى كافة الدول بدراسة الرأى العام حول القضايا المختلفة التى تستحوذ على إهتمامها وتعمل على معالجتها علـــى أسس موضوعية، هذا فضلا عن الإهتمام بالرأى العام لدى كافة المنظمـــات الدولية والإقليمية ولدى العديد من المنشآت والقطاعات المختلفة داخـــل كـــل دولة كالأجهزة الحكومية والمؤسسات والشركات وأجـــهزة وحـــدات الإدارة المحلية التى تتعامل مع فئات متنوعة من الجماهير.

مراكز ومعاهد متخصصة للرأى العام

اقتناعاً بأهمية الرأى العام اتجهت معظم الدول إلى إنشـــاء مراكـــز ومعاهد ومؤسسات لقياس الرأى العام ودراسته، بل وتعددت هـــذه المعـــاهد والمراكز داخل الدولة الواحدة، نظراً لحاجـــة منظماتـــها وهيئاتـــها - مثـــل المنظمات والهيئات الإعلامية والسياسية والأحزاب- لقياس الرأى العام.

ولقد أُنشئ مركز بحوث الرأى العام بجامعة القاهرة فى مصر، وذلـك فى شهر أغسطس ١٩٨٢، وبدأ فى ممارسة نشاطه فـــى قياســـات وبحـــوث الرأى العام على النطاق القومى، ويتوافر له كافة المقومات والإمكانيات التـــى تمكنه من الاضطلاع برسالته القومية التى سوف تستفيد منها كافة القطاعـــات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتربوية والثقافية فى مصر، ويقوم هـــذا المركز الجديد بتقديم مجموعة من الخدمات المتكاملة فى مجال الرأى العـــام فى مصر والتى تتمثل فى الآتى:-

١- القيام بأبحاث ودراسات دورية ومستمرة عن اتجاهات الرأى العام حـــول قضايا وموضوعات رئيسية، تتطلب بالضرورة هذا النوع مـــن المداومـــة والإستمرار لخدمة قضايا قومية، وتغذية متخذى القرارات على المســـتوى القومى بمعلومات متجددة بإستمرار، تسهم فى تكوين قاعدة معرفية دقيقـــة وموضوعية فى عملية إتخاذ القرارات وترشيدها فى كافة المجالات.

٢- القيام بالأبحاث والدراسات المطلوبة عن اتجاهات الرأى العـــام بالنسـبة لموضوعات أو قضايا معينة تلبية لإحتياجات بعـــض الجـــهات الطالبـــة لخدمات المركز فى هذا المجال.

٣- تقديم المعونة والمشورة إلى القطاعات والجهات المختلفـــة فـــى مصـــر لتطوير أساليب دراسة وقياس الرأى العام لديها وإمكانية الإفادة منها فـــى تطوير أدائها.

٤- الإسهام فى إعداد المتخصصين من الباحثين المصريين فـــى مجـــالات دراسة الرأى العام وقياسه وإستخدام الإتجاهات العلمية الحديثة فـــى هـــذا المجال.

٥- القيام بعمليات النشر العلمى للإبحاث والدراسات والموضوعات المتصلـة بالرأى العام والعلوم المتصلة به بما يسهم فى إثراء المعرفة العلمية فيـــه، وذلك عن طريق إصدار الكتيبات والدوريات المتخصصة فى الرأى العام.

٦- القيام بعمليات الترجمة العلمية للموضوعـــات والأبحـــاث والدراســـات المتصلة بالرأى العام والعلوم المرتبطة به للإســـهام فـــى نقـــل الأفكـــار والأساليب المتقدمة فى الرأى العام والإفادة منها فى مجالات دراسة الرأى العام فى مصر.

٧- القيام بخدمات التوثيق والمعلومات فى مجالات اهتمام وتخصص المركز.

٨- القيام بالأبحاث المشتركة مع بعض الجـــهات أو الـــهيئات الاقليميـــة أو الدولية أو الأجنبية فى مجالات تخصص المركز.

٩- التعاون مع الجامعات والمعاهد والهيئات العلمية والمراكز البحثية المماثلة فى العالم للإفادة من المعلومات والطرق والأساليب المتطورة فى مجـالات دراسة الرأى العام، وتيسير نقلها إلى البيئة المصرية وتكييفها مـــع واقـــع التطبيق والممارسة الفعلية.

وبهذا، يتضح الإهتمام الذى يحظى به الـــرأى العـــام ســـواء علـــى المستوى الأكاديمى أو على المستوى التطبيقى، لأن المواطنين هم أصحـــاب المصلحة الأولى فى أى قرار يتخذه القادة سواء على المســـتوى القومـــى أو المستوى المحلى أو مستوى المنظمات.

وعلى ذلك، فإن الإدارة الواعية - على كافة المستويات - لابـــد أن تعترف بأهمية الرأى العام، وتعهد للعلاقـــات العامـــة بمســـئولية مواجهتـــه والتعامل الرشيد معه، لأنها الأكثر تخصصاً فيما يتعلـــق بتفهمـــه وتفســـيره والتنبؤ به والتأثير فيه، وبما يحقق التجاوب السلوكى المطلوب من جمـــاهير المنظمة مع أهدافها.

القوى المؤثرة فى زيادة أهمية الرأى العام

هناك مجموعة من العوامل، التى أدت إلى زيادة أهمية الرأى العـــام فى العصر الحديث، وأهم هذه العوامل، هى:-

١- تضخم المدن الكبرى، وظهور التجمعات الجماهيرية.

٢- التوسع فى حق الانتخاب، وتحرير المرأة.

٣- انتشار التعليم، وزيادة مستوى الوعى.

٤- نشوب الحروب الدولية، والتقدم العلمى فى قياسات الرأى العام.

٥- ظهور وسائل المواصلات والإتصال، وتطورها بشكل مستمر.

فقد أصبح العالم اليوم – كما يقول عالم الاتصال الكنـــدى مارشـــال لوهان- قرية عالمية، فالكلمة المذاعة تدور حول الكرة الأرضية سبع مـــرات ونصف فى الثانية، والأقمار الصناعية التى ربطت العالم وألغـــت المســـافات والحواجز بين الدول.

وعلى سبيل المثال

تم نقل مباريات كأس العالم بالأرجنتين عام ١٩٧٨ إلى كل أنحـــاء العالم بالأقمار الصناعية، وكذلك مباريات كأس العالم عام ١٩٨٢ بأسـبانيا، وعام ١٩٨٦، التى شاهدها حوالى ٦٥٢ مليون فى نفس الوقت ، ثم عـــام ١٩٩٠، واخير. عام ١٩٩٤، أضف إلى ذلك، أن المعارك الحربية فى حرب الخليج، التى بدأت فى ١٧ يناير، كانت تُدار عن طريق الأقمار الصناعيـــة، وكانت تنقل أخبارها أولاً بأول إلى جميع أنحاء العالم.

ما هية الرأى العام

على الرغم من الاتفاق التام بين كافة العلماء والخبراء والمتخصصين على أهمية الرأى العام، إلا أن هناك اختلافا حول تعريف الرأى العام؛ حيـــث يُعتبر هذا المصطلح من المصطلحات التى يُصعب علـــى البـــاحثين تحديـــد تعريف دقيق بالنسبة لها، ويختلف العلماء والخـــبراء والمتخصصيـــن- فـــى

مجالات الإدارة والسياسة والقانون وعلم الإجتماع- إختلافاً بيناً، فيما يتعلـــق بتعريف محدد لهذا المصطلح.

فمثلاً، يُعرف الرأى العام بأنه ما يتفق عليه أفراد مجموعة معينة مـن الناس – كلهم أو غالبيتهم – من رأى إزاء مشكلة معينة أو موضوع معيـــن من الموضوعات الجدلية، التى يُحتمل إختلاف وجهات النظر حولـــها، مثـل خصخصة التعليم، بيع القطاع العام، إلغاء المقررات التموينية أو الرأى العـــام لأبناء دائرة إنتخابية نحو مرشح معين، وبعبارة أخرى فإن ما يجـــول بفكـــر المجموعة وما يشعرون به هو ما يُسمى بالرأى العام، الذى يُشكل إطاراً عاماً يحكم اتجاه وتفكير وإرادة المجموعة كلها أو الكثرة الغالبة منها.

هناك تعريف آخر للرأى العام يُفيد بأنه تعبير عن تكوين جماعـــة أو أكثر من الجمهور لرأى واحد وهام، نحو مسألة ضرورية تتعلـــق بمصلحـــة عامة، فى حين يرى آخرون بأن الرأى العام هو بمثابة الحكم الذى تصل إليه الجماعة فى قضية ما ذات اعتبار ما لدى الجماعة.

ويؤخذ على التعريف الأخير أنه لا يأخذ فى الاعتبار أن الحكم يـــأتى كمرحلة تالية للرأى، كما يوحى بأن الحكم مُلزم ويجب تنفيـــذه وهـــو مـــا لا يطابق الواقع العملى فى معظم الحالات.

وهناك من يرى، بأن التعريف العلمى والعملى للرأى العـــام يتطلـــب ضرورة تقسيم المصطلح إلى جزأين- كل جزء منهما عبـــارة عـــن كلمـــة واحدة- فالرأى يشير إلى المشاعر والاتجاهات نحو موضـــوع أو مســـألة أو ظاهرة معينة، هناك خلاف Controversial حولها؛ فالآراء تعكس التبـــاين

والاختلاف، وهى بذلك تختلف عن الحقائق Facts، التى يكون هناك إتفاق Agreement عليها، وهذا لا يمنع من اتفاق الآراء فى معظمها حول الموضوع أو المسألة أو الظاهرة.

أما كلمة العام Public، فتعنى الإجماع أو جماعة عريضة أو عامة من الأفراد أو المنظمات، تربطهم معاً مصلحة مشتركة، وأهداف واحدة، ولديهم الشعور بالإنتماء، وعادة ما تُستخدم كلمة عام فى مجال العلاقات العامة لتشير إلى الجماهير أو مجموعة متنوعة من الجمهور، مثل جمهور المستهلكين أو العملاء أو الموردين أو الملاك....الخ.

كما يُعرفه آخرون، بأنه وجهة نظر الأغلبية تجاه قضية عامة معينة، فى زمن معين، وتحظى باهتمام الجماهير، وتكون مطروحة للنقاش والجدل، بحثاً عن حل يحقق الصالح العام.

ويعكس هذا التعريف التفكير العميق والاستعراض لكل الآراء المتضاربة والاستماع إلى تبريرات كل رأى على حده، وبالتالى فإنه يُفرق بين الرأى العام وبين رأى الغوغاء الذى يتكون نتيجة للتعصب أو الإندفاع خلف رأى أو فكرة محددة، قد تكون صائبة، أو تكون خاطئة، كما أن هذا التعريف يعترف بأن الرأى العام قابل للتغيير والتعديل من وقت لآخر، وفقاً للمستجدات الداخلية أو الخارجية.

وهناك من يركز على الجانب السياسى فى تعريف الرأى العام، فيراه على أنه، التعبير الحر عن آراء الناخبين- أو من فى حكمهم - بالنسبة للمسائل العامة المختلف عليها، على أن تكون درجة إقتناع الناخبين بهذه

الآراء وثباتهم عليها كافية للتأثير على السياسة العامـــة، والأمـــور المتعلقـــة بالصالح العام، وبحيث يكون هذا التعبير ممثلاً لرأى الأغلبية ولرضاء الأقلية.

وعلى ذلك، فإنه يمكن للمؤلف وضع التعريف التالى للرأى العام هـــو إتفاق وجهة نظر الأغلبية حول موضوع أو قضية أو موقف أو شـــخص أو منظمة معينة، فى وقت معين، وفى نطاق جغرافى معين، وبما يرونه محققـــاً للصالح العام لهم.

ويستند هذا التعريف إلى مجموعة من الحقائق، وأهمها:-

١- إتفاق أغلبية الجماعة التى يتكون منها جمهور العلاقات العامة حول أمـــر معين من الأمور.

٢- قابلية الرأى العام للتغيير والتعديل من وقت لآخر، ومن مكان لآخر.

٣- هناك توافق وإنسجام نسبى بين أعضاء الجماعة التى يتكون منها جمهور العلاقات العامة، بما يبعث على التفاعل الإجتماعى بينهم، ويجعلهم بمثابة وحدة إنسانية Human Unite يمكن للعلاقات العامة تكثيـــف الجـــهود للتعامل معها.

٤- أن الصالح العام هو الهدف الأسمى لتكوين الرأى العام الناضج، وبالتـــالى فلا مجال للغوغائية أو الإنتهازية أو المنافع والمكاسب الشخصية، وهـــذا ما يتسق مع منطق المسئولية الإجتماعية للعلاقات العامة المعاصرة.

خصائص الرأى العام

يتسم الرأى العام بمجموعة من السمات والصفات والخصائص، والتى تُعتبر بمثابة القوانين الشاملة التى تصف الرأى العام، ويصفها البعض بأنـــها قوانين غامضة ومبهمة، وأهم هذه الخصائص، هى:-

أولاً: الخصائص العامة: وتتمثل فى :

١- يظل الرأى العام كامناً، حتى تظهر مسألة أو قضية عامة، وغير متوقعة، تؤدى عادة إلى ما يسمى بالإحباط أو خيبة الأمل أو القلق.

٢- أن الرأى العام الفعلى هو محاولة للتقليل من الإحباط أو القلــق أو خيبـــة الأمل، وهنا يلجأ الرأى العـــام إلـــى عمليـــات التـــبرير أو الإبـــدال أو التعويض.

٣- يتحقق الإتفاق بالنسبة للرأى العام، عندما يُسند بعض النـــاس مصـــادر معارفهم واتجاهاتهم إلى الآخرين (عملية الإسقاط)، أو عندمـــا يفـــترض بعض الناس أن اتجاهاتهم ومعارفهم، هى ذاتـــها اتجاهـــات ومعـــارف الآخرين (عملية التقمص)، أو عندما يكون لدى النـــاس جميعـــاً نفـــس المعلومات المتشابهة بصورة عامة (عملية التبسيط).

٤- يمكن أن يكشف الرأى العام عن نفسه حينما تكون قوة الدفاع - العـــامل المؤثر - كبيرة أو عندما يكون التعبير عن الإتجاه بالأفعال ذو نتائج طيبة أكثر من النتائج السيئة.

٥- يمثل الرأى العام مدى واسع بين المعارضة والتأييد؛ حيث ينقسم الرأى العام إلى شقين، أحدهما مؤيد والآخر معارض وهذا يُخفى درجات واسعة فى الرأى، ما بين أقصى اليمين إلى أقصى اليسار؛ فمثلاً يمكن أن يؤيد أحد الأشخاص ملكية الحكومة لجميع وسائل الإنتاج، فى حين يؤيد الآخر عدم ملكيتها لها، وترك السوق حرة، بينما يؤيد ثالث وجود رقابة معتدلة من جانب الحكومة، وبالتالى تنتشر آراء الأفراد ممثلة نقاط عديدة على مقياس الرأى العام.

٦- الرأى العام يختلف فى درجة العمق والقوة؛ حيث أن المسألة التى لا تثير رأياً له عمق ظاهر لا تحوز إلا إنتباهاً طفيفاً، فى حين تثير المسألة التى لها قوة وعمق أكبر إنتباهاً قوياً من جانب الجمهور؛ مثل موضوع البطاطس الملوثة بالمبيدات السامة، والذى حظى بإهتمام كبير من جانب الرأى العام، لما ينطوى عليه من عمق ظاهر يتعلق بالنواحى الصحية للمستهلكين.

٧- الرأى العام يختلف فى درجة الثبات؛ حيث يمكن للفرد تكوين وجهة نظر إستنادا إلى قليل من المعلومات أو بدون معلومات على الإطلاق، فإذا ما حصل على مزيد من المعلومات عن ذات الموضوع، فإنه يمكنه تغيير وتعديل وجهة نظره، ومن ناحية أخرى فإن الشخص الذى يعتنق رأى معين بثبات وإيمان وعن إقتناع راسخ، فليس من السهل تغييره.

ثانيا: الخصائص السلوكية، وتتمثل فى:

١- يكون الرأى العام فى أقصى درجات الحساسية بالنسبة للأحداث الهامة، مثل النظام الجديد للثانوية العامة.

٢- من المحتمل أن تؤدى الأحداث الجسام إلى تحويل الرأى العام من طرف نقيض إلى الطرف الآخر مثل كوارث السيول والزلازل.

٣- يتحدد الرأى العام نتيجة للأفعال والأحداث أكثر مما يتحدد نتيجة الأقوال، اللهم إلا إذا فسرت الأقوال ذاتها على إعتبار أنها أحداث.

٤- تتمتع القضايا والمقولات الكلامية، والأوصاف العامة للأحداث، بأقصى قدر من الأهمية، عندما يكون الناس على إستعداد لتقبل ما يوحى إليهم من مصدر مطلع موثوق فيه، فيسعون إليه ليفسر لهم ما يغمض عليهم، وهنا فإن رجل العلاقات العامة الحصيف، هو الذى يقنع الآخرين بأهميته هو كمصدر موثوق فيه.

٥- لا يتوقع الرأى العام سلفا الأحداث الطارئة، بل يقتصر دوره على رد فعل الأحداث عندما تقع.

٦- يتقرر الرأى نتيجة لقوة المصلحة الخاصة، فالأحداث والأقوال تعبر عن منبهات مؤثرة فى الرأى، وذلك بقدر العلاقة المتبادلة بينها وبين المصلحة الخاصة.

٧- لا يظل الرأى مستثارا لفترة طويلة، إلا إذا شعر الناس أن مصلحتها الخاصة تتصل بهذا الرأى اتصالا قويا، أو إلا إذا تم

تدعيم الرأى المستـــثار بالأقوال تدعيماً واضحاً بمقتضى الأحـداث، مثل تمسك الناخبين فى دائرة معينة بنائب معين، على الرغم مـــن بقائه دورتين كاملتين، وظهور منافسين أقوياء جدد له فى الـــدورة الحالية، وذلك إقتناعاً منهم بأن ذلك يحقق المصلحة الخاصة لكـــل منهم وبشكل مستمر، نتيجة لخدماته المتكررة لهم، وقدرتـــه علـــى جعل الرأى العام للدائرة مستثاراً لصالحه بالأفعال والأحداث لفـــترة طويلة.

٨- ما دامت المصلحة الخاصة مرتبطة بالموضوع، فإن الرأى لا يمكـن تغييره بسهولة.

٩- من المحتمل أن يسبق الرأى العام السياسة الرســـمية، مـــا دامـــت المصلحة الخاصة مرتبطة بالموضوع، كما هو الحال فى الدول ذات النظم الديمقراطية.

١٠- عندما يكون الرأى متمتعاً بأغلبية بســيطة، أو لا يكــون واضـــح المعالم، فإن من شأن أى حدث هام ينطوى على حقيقة، أن يحـــول الرأى إلى جانب الموافقة.

١١- يصبح الرأى فى الأوقات الحرجة أكثر حساسية بالنســـبة لكفـــاءة وقدرة القائد، فإذا كان هناك ثـــقة فى القادة يصبـــح الـــرأى أكـــثر أستعداداً للإعتماد عليه فى تحمل المسئولية، مثل تمســـك جمـــاهير الشعب بالرئيس الراحل جمال عبد الناصر فى أعقاب نكسة يونيـــة عام ١٩٦٧.

١٢- يكون الرأى العام أقل إعتراضاً على قيام القادة باتخــاذ قــرارات هامة، عندما يشعر- بشكل أو بآخر- أنه يُسهم فــى صنــع هــذه القرارات، مثل نظم الحوافز التــى تــم إقرارهــا، بعــد الســماح للمروؤسين بطرح آرائهم وتعليقاتهم أثناء إعداد وصياغة هذه النظم.

١٣- حين تكون هناك رغبة فى تلوين الرأى العام ويكون مبنيــاً علــى الرغبة أكثر من المعرفة، فمن المحتمل أن يتــأرجح Swing هــذا الرأى تأرجحاً كبيراً.

١٤- على الرغم من أن الرأى العام لا يتصف دائماً بالثبات، فإن كثــيراً من حالات عدم الثبات تكون أكثر وضوحاً مما هــى عليــه فــى الحقيقة.

ومن الأهمية بمكان القول بأن هذه الخصائص أو القوانين الخاصــة بالرأى العام، ليست كتلك الخاصة بالعلوم الطبيعية كالكمياء والطبيعة إنما هى ميول Tendencies يسترشد بها المشتغلون بالعلاقات العامة، فــى حياتــهم وممارستهم الوظيفية.

ثانياً: ماهية العلاقات العامة المعاصرة:

الواقع، أنه لا يوجد اتفاق تام على تعريف محدد للعلاقات العامــة – بدليل أن تعاريف الكتاب تتفاوت فيما بينها من حيث العمومية والتحديد ومــن حيث الشمول والضيق- إلا أن البحث عن تعريف عملى متكــامل للعلاقــات

العامة لا يعتبر ترفاً أكاديمياً أو جدلاً نظرياً وإنما له مبرراته ودواعيه، وتبدو أهمية التوصل إلى مثل هذا التعريف من خلال المزايا التالية:-

١-المساهمة فى الحد من تداخل الاختصاصات وتضاربها بين إدارة العلاقات العامة والادارات الوظيفية الأخرى.

٢-إمكانية تحقيق أهداف ومسئوليات الإدارة بوضوح وبالتالى وضع تنظيم إدارى عملى لها.

٣-إمكانية وضع الخطط والبرامج التى تسير عليها إدارة العلاقات العامة وتحديد المخصصات المالية والعناصر البشرية اللازمة لها.

وعرض فيما يلى لأهم تعريفات العلاقات العامة:

أ- قامت جمعية العلاقات العامة الدولية International Public Relation Association بتعريف العلاقات العامة على أنها: وظيفة إدارية ذات طابع مخطط ومستمر تهدف من خلالها المؤسسات - باختلاف أنواعها وأوجه نشاطها - إلى كسب تفاهم وتعاطف وتأييد الجماهير الداخلية والخارجية والحفاظ على استمراره، وذلك بدراسة الرأى العام وقياسه للتأكد من توافقه مع سياسات المنظمة وأوجه نشاطها، وتحقيق المزيد من التعاون الخلاق والأداء الفعال للمصالح المشتركة بين المنظمات وجماهيرها باستخدام المعلومات المخططة ونشرها. (١)

---

(١) د. سمير محمد حسين، تفتيح لبعض نقاط البحث فى مجال العلاقات العامة، طبعة تجريبية (القاهرة: بدون ناشر)، ١٩٨٠، ص ٨.

ب- وقد استقرت مجلة أخبار العلاقات العامة علـــى تعريــف للعلاقــات العامة مؤداه أن: العلاقات العامة هى وظيفة الإدارة التى تقوم بتصميـــم اتجاهات الجمهور، وربط سياسات وأعمال فرد أو منظمة بالصالح العـــام وتنفيذ برنامج لكسب تأييد الجمهور وتفاهمه.

والواقع، أن هذا التعريف لم يبين بوضوح طبيعة الاتصال المـــزدوج الذى تقوم به العلاقات العامة، ولكنه اشترك مع غيره من التعاريف الســـابقة فى الاتفاق على أن وظيفة العلاقات العامة تعتبر إحدى الوظائف الادارية.

جـ- وقد قدم لنا Rex Harlow تعريفاً شاملاً للعلاقات العامة إستناداً إلـــى بحث قام به لدراسة كيفية تأثر العلاقات العامة بالعوامل البيئية والتغير الذى طرأ على هذه التعاريف خلال السبعين عاماً الاخـــيرة ١٩٠٦- ١٩٧٦، ومن هنا فإن المؤلف يعتقد أن هذا التعريـــف يعتـــبر أكـــثر شمولاً ووضوحاً وتكاملاً على النحو التالى:-

العلاقات العامة هى وظيفة إدارية متميزة تساعد الإدارة على إقامـــة وصيانة خطوط اتصال متبادلة وتفاهم وقبول وتعـــاون بيـــن مؤسســـة مـــا وجماهيرها، كما تحيط الادارة علماً بالموضوعات والقضايـــا والمشـــكلات، وتساعدها على الوقوف على الرأى العام والاستجابة لــــه، وتؤكــد وتحــدد مسئولية الادارة فى خدمة الصالح العام، كما أنها تعاون الادارة على التكيــف مع المتغيرات والاستفادة منها بفاعلية مـــن خــلال عملـــها كجـــهاز إنـــذار للاتجاهات المتوقعة واســـتخدامها البحـــث والاســـاليب الإتصاليـــة الفعالـــة

والاخلاقية كأدوات ضرورية لها، ويمكن من خلال هذا التعريف الشامل المتكامل تحديد الخصائص الأساسية للعلاقات العامة على النحو التالى:- [١]

١-هى وظيفة أساسية من وظائف الادارة فى أى مؤسسة، شأنها فى ذلك شأن التخطيط والتنظيم والرقابة والتى تعمل معها باتساق لتحقيق الاهداف الكلية للمؤسسة.

٢-أنها وظيفة ذات أنشطة مستمرة ولا يمكن اعتبارها وظيفة عرضية لمعالجة المشاكل والأزمات وإنما هى وظيفة يتسم عملها بالاستمرارية وذات طابع وقائى وعلاجى فى نفس الوقت.

٣-أنها وظيفة اتصالية ذات تأثير متبادل، حيث تعكس وجهة نظر الجماهير للادارة العليا، وتعكس وجهة نظر الادارة لكافة الجماهير (المعنية من خلال أجهزة الاتصال الحديثة).

٤-أنها وظيفة تعتمد على المعلومات والحقائق، وتقوم على الصراحة والأخلاق والمفاضلة، ولا مجال فيها للخداع أو الكذب أو التضليل.

٥-أن الرأى العام هو مجال عمل العلاقات العامة، وهدفها الأساسى من خلال التأثير على اتجاهاته وكسب تعاطفه وتأييده بما يحقق الصالح العام، وبما يحقق التوازن بين أهداف المؤسسة من ناحية والأهداف الشخصية

---

[١] د. محمد العزازى أحمد أبو أدريس، العلاقات العامة المعاصرة وفعالية الإدارة، الطبعة الأولى، (الزقازيق، المكتبة العلمية، ١٩٩٦).

للعاملين بها من ناحية أخرى، وأهداف جميع الأطراف المرتبطة بها مـن ناحية ثالثة.

٦-أن وظيفة العلاقات العامة تهدف من خلال برامجها إلى تدريب الجماهير على المشاركة فى المسئوليات الاجتماعيـة، عـن طريـق تبصـيرهم بإمكانيات المؤسسة وجهودها والعقبات التى تصادفهم، وبالتـالى فـهذه الوظيفة تعد ظاهرة اجتماعية تحدد وتؤكد على المسـئولية الاجتماعيـة للمؤسسات نحو المجتمع الذى تتواجد فيه.

٧-أن الاساس الجيد للعلاقات العامة يتمثل فى وجود إدارة واعية للمؤسسة، ولا يمكن للعلاقات العامة أن تحل محل الادارة الفعالة للمؤسسة، كما أنها وظيفة لا تمثل وصفة سحرية أو تعويذة قادرة على حل جميع المشـاكل، فبعض المشاكل لا تستجيب لحلول العلاقات العامة وحدها، ومن هنا فـلا يمكن بحال من الأحوال فصل حدود فعالية العلاقات العامة وتأثيرها على الأداء والتصرفات الفعلية لإدارة المؤسسة.

٨-أن التفسير الأكثر صواباً أن العلاقات العامة ليست وظيفة عادية كغيرهـا من وظائف الإدارة العليا أو مهمة إدارية متخصصة فحسب وإنما هـى مهمة المؤسسة التى تأخذ بها ككل ومهمة جميع العاملين بها.

٩-وأخيراً، فإن هذا التعريف يتفق مع أبرز المجـالات المتعـددة لتعريـف العلاقات العامة خلال السنوات الخمسين السابقة وهذه المحاولات، هى:-

- أن العلاقات العامة هى تجسيد للرأى العام.

- ان العلاقات العامة هى هندسة التوافق والتقبل.
- أن العلاقات العامة هى ضمير المؤسسة.
- أن العلاقات العامة هى الطريق إلى كسب وتأييد الجمهور وتعاطفه.

ثالثا: أهمية العلاقات العامة فى مجال الادارة العامة:

أصبحت العلاقات العامة ضرورة لا غنى عنها للصالح العام، وأمرا أكثر أهمية عما كان عليه الحال فى أى وقت مضى، ويتضح ذلك من خلال استعراض لأسباب الاهتمام بالعلاقات العامة، والتى جعلت منها علما راسخ الأصول والممارسات وتزايد الاعتماد عليه، واتسع نطاق استخدامه فى مجالات مختلفة، وهذه العوامل هى التى ادت إلى الاهتمام بها كعلم وكوظيفة إدارية، وهذه الأسباب هى:-[1]

١-ازدياد تشابك العلاقات فى المجتمع المعاصر.

٢-نمو العلوم الاجتماعية التى تتناول الإنسان وحلول الاستهواء والمتابعة محل التهديد والقوة والارهاب، حيث أصبح المواطن قوة لا يستهان بها، وأصبحت منظمات الادارة العامة فى خدمته، لذلك أصبح الاخبار والتشويق والاقناع للمواطنين أمرا بالغ الأهمية.

---

[1] د. محمد طلعت عيسى، العلاقات العامة كأداة للتنمية، الطبعة الرابعة، (القاهرة، دار المعارف بمصر، ١٩٧٠)، ص.ص ٤-٥.

٣-انتشار الثقافة والتعليم، بحيث أصبح لأجهزة الاتصال سريعة الأداء، التأثير بدرجة أقوى مما كان عليه الحال عندما كانت الأمية والتخلف يعمران بقاعا عديدة من العالم.

٤-التقدم التكنولوجى وسرعة الانتقال والتواصل، التى أدت إلى توسيع نطاق سوق الافكار وسوق العمل، بمعنى أن يتناول النواحى الفكرية والروحية إلى جانب النواحى المادية فى المجتمع.

٥-الاتجاه نحو المساواة فى الحقوق والواجبات من ناحية، والمساواة فى الحصول على المنفعة وتبادلها من ناحية أخرى، وهنا تؤدى العلاقات العامة دورا إيجابيا، فهى تسلك طريقا ذو اتجاهين، وبذلك فهى تختلف عن النشر، الذى يقتصر على طريق ذو اتجاه واحد، يهدف إلى سرعة التأثير دون تلقى لاستجابة الافراد موضوع التأثير.

ولهذه الاسباب، نمت العلاقات العامة وانتشرت، ولم تعد فى حاجة إلى تأكيد لأهميتها، كما أنها لم تعد موضع جدل أو نقاش فى عالم مترابط ومتداخل العلاقات والاتصالات، وإن كان هناك جدلا ونقاشا حول اصطلاح العلاقات العامة.

ولما كانت إدارة العلاقات العامة تهدف أساسا إلى كسب ثقة الجماهير وتأييدها لسياسات المؤسسة وبرامجها وإنجازاتها، بالإضافة إلى الدفاع عن مصالحها وإنجازاتها والإبقاء على الثقة الجماهيرية وحمايتها من أى اهتزاز، فإنها بذلك تعاون الادارة العليا فى وضع السياسات والخطط والبرامج العامة

بطريقة تكفل اكتساب ثقة الجماهير، وهذا يوضح ويبرز الـدور الاستشـارى لإدارة العلاقات العامة، كما يؤكد على أن إدارة العلاقات العامة تعتـبر إدارة استشارية تعاون الادارة العليا للمشروع فى دراسة مشكلات العلاقات العامـة، ووضع الخطط والبرامج التى تكفل توفير علاقات عامة جيدة ووضع طـرق تنفيذها، وعلى ذلك فإن الادارة الحكيمة لا تجعل من إدارة العلاقات العامـة مجرد وظيفة استشارية فحسب، وإنما تجعلها من وظائف الادارة العليا، كمـا أنها تحرص على أن تكون فلسفة كل مدير حتى يمكن أخذ تأثير كـل قـرار على الجمهور فى الاعتبار.

ولهذا، فإذا كانت أهمية عملية العلاقات العامة فى المجـال الادارى، تكمن فى توضيح الرؤية للمواطنين وخلق الثقـة بيـن الحـاكم والمحكـوم، وتعريف الحاكم برغبات المواطنين، وتعريف المواطنين باسـتجابة الحـاكم، فإنها تعتبر أحد خمسة أبعاد رئيسية للعمل الادارى، وهى:-

التخطيط والتنظيم والرقابة ونظم المعلومات القومية والعلاقات العامة الواقع أن هذه المراحل الخمس، تعتبر مراحل متكاملة وغير منفصلة وبـدون إحداها تنخفض درجة فاعلية العمل الادارى.

وإذا كانت الادارة تؤمن وعن صدق بأن الجمـهور هـو صـاحب المصلحة الأولى فى أى قرار تتخذه، وأى عمل إدارى تقوم بـه، فلابـد وأن تحصل على رضاء الجماهير وثقتها فى القرار الادارى، وذلك بعدم إغفـال عملية العلاقات العامة حتى تكتمل للعمل الادارى فاعليته.

وعلى ذلك، فإن العلاقات العامة فى مجال الادارة العامة – أى فـــى الوحدات المحلية والمؤسسات العامة والمنظمات المصلحية– لها أهمية بـارزة حيث الأعباء الضخمة والمسئوليات العديدة نحو أفراد المجتمع وتنطوى عملية العلاقات العامة فى المجال الادارى على عدة أنشطة أهمها إطلاع المواطنيـن على الحقائق والمعلومات عن أهداف المنظمة وسياساتها وبرامجها وخططـها وإنجازاتها وإقناع الجمهور بأهمية الجهود التـــى تبذلــها المنظمــة لخدمــة المواطنين، وإعلامهم بصراحة بالمشكلات التـــى تواجهــها فـــى نهوضـــها برسالتها، وشرح ما يصدر من تشريعات وقوانين وقرارات، وزيـــادة وعـــى الجمهور فى المجال المالى والاقتصادى من خلال تبسيط المعلومات الماليـــة والاقتصادية وشرح بنود الموازنة العامة للدولة وتتبع أعماله وتقدمه وإعــلام الجمهور بحقيقة الموقف الداخلى للدولة، ووجهات نظرهـــا إزاء الأوضـــاع والأحداث العالمية.

رابعا: أنشطة العلاقات العامة:

تتطلب الممارسة السليمة للعلاقات العامة آداء أربعة أنشطة رئيســية تتسم بالتكامل والتداخل والاستمرار، وتعتبر الأساس الجيد لتصميم برنـــامج علاقات عامة فعال فى الأجهزة الادارية، كما أن هذه الانشطة تعتبر بمثابـــة وظائف فرعية وخطوات أساسية، ويطلق عليها البعض فنون العلاقات العامة،

ويسميها البعض الآخر فى مجملها عملية العلاقات العامة، وتتمثل فى البحوث والتخطيط والاتصال والتقويم.

ويمكن تناول كل منها فى مجال الأجهزة الإدارية على النحو التالى:-

أ- بحوث العلاقات العامة:-

وتعتبر الخطة الاساسية التى تبنى عليها المقومات اللازمة لنجاح عمل العلاقات العامة، وحيث تمثل الأساس الذى يقوم عليه تحديد أهداف العلاقات العامة ورسم سياساتها ووضع برامج علمية وموضوعية للعلاقات العامة.

وتسعى هذه البحوث إلى التعرف على الرأى العام المحلى والاتجاهات المحلية، وردود أفعال الأطراف المرتبطة بالأجهزة الإدارية وحصر المشكلات التى يعانى منها المواطنون، وحصر للحلول المقترحة والمبادرات الجماهيرية للمجتمع المحلى، كذلك فإنها تسعى إلى حصر مشاكل العاملين واحتياجاتهم ومطالبهم والتعرف على انعكاس القرارات التى يتم اتخاذها عليهم وتقييمهم لهذه القرارات.

وهذا يتيح للاجهزة المحلية الالمام بالمتغيرات التى يمكن أن تمارس نشاطها فى ظلها، كما يمكنها ذلك من وضع يدها على المشكلة بدقة وتلك أولى خطوات عملية العلاقات العامة.

ولما كان الاتجاه العلمى يعتمد على استخدام أساليب القياس الموضوعية الدقيقة فإن استخدام هذه الأساليب فى عمل العلاقات العامة يمكن أن يؤدى إلى التعرف على الحالات المختلفة لها، على النحو التالى:-

١-التعرف على الآراء والاتجاهات الحالية للجماهير ودوافع هذه الآراء والاتجاهات وأسبابها، أى التعرف على الأوضاع الحالية.

٢-التعرف على ديناميات الرأى العام والعوامل المؤثرة فيها، أى التعرف على القواعد الأساسية لحركة الرأى العام المحلى.

٣-دراسة احتمالات ردود الفعل لدى جماهير المواطنين فيما يتعلق بوسائل الاتصال المحلية المختلفة.

٤-دراسة كيفية استقبال جماهير المواطنين للمعلومات والآراء والاتجاهات الواردة ومدى التأثير الذى أحدثته الرسائل الاتصالية فيهم.

وبهذا، فإن نشاط البحوث يمكن أن يمد العلاقات العامة والسلطات المحلية بكل ما يغذى أنشطتها المختلفة من بيانات ومعلومات وأساليب وطرائق، تؤدى بها إلى اكتمال الاطار العام لهذه الوظيفة.

ب- تخطيط العلاقات العامة:

ويعبر هذا النشاط عن جوانب الاستفادة من نشاط البحوث، حيث تتم الاستفادة من آراء واتجاهات وردود أفعال المواطنين والعاملين والاجهزة عند وضع سياسات وبرامج الاجهزة المحلية وكذلك موازنتها وموازنة أجهزة

العلاقات العامة بها، وذلك نظرا لأن التخطيط فى مجـال العلاقـات العامـة يعتمد- شأنه فى ذلك شأن سائر عمليات التخطيط الاخرى- علـى البيانـات والمعلومات المتاحة عن الماضى والحاضر، واحتمالات المستقبل، وبالتـالى فإنه كلما توافرت بيانات ومعلومات - من خلال تأثير نشاط البحوث- سـليمة ودقيقة وشاملة كلما كان التخطيط سليما بدرجة كبيرة، وعلى العكس من ذلك، إذا كانت المعلومات والبيانات خاطئة أو ناقصة أو جزئية، فسوف ينعكس ذلك سلبيا على التخطيط ونتائجه إلى حد بعيد.

هذا ويميز خبراء العلاقات العامة بين ثلاثـة أنـواع أساسـية مـن التخطيط، وهى:-

١- التخطيط الوقائى:

ويمثل البرنامج العام الدائم الذى يستمر نشاطه كل يوم وكل سـاعة، ويشمل الأفراد العاملين داخل الأجهزة الادارية المختلفة، ويصل إلى الجماهير التى تتعامل معها، ويهدف هذا النوع من التخطيط إلـى ضمـان اسـتمرار العلاقات الطيبة مع الجمهور الداخلى والخارجى على السـواء وخلـق هـذه العلاقات الطيبة فى حالة الافتقار إليها.

٢- التخطيط العلاجى:

ويواجه أزمة قائمة أو مشكلة واقعة مثل ارتفاع نسـبة الأميـة كمـا يواجه الكوارث المحتمل وقوعها.

٣- التخطيط للطوارئ:

ويهدف هذا النوع من التخطيط الى الابقاء على الموقف، حتى لا يتدهور ويتحول فى النهاية إلى كارثة.

جـ- الاتصالات (التنفيذ):

وينطوى هذا النشاط على شرح وتجسيد لما تم تخطيطه والانتقال به الى واقع التنفيذ الفعلى، حيث أن أى برنامج علاقات عامة يتطلب القيام بالاتصالات مع الفئة أو الفئات الموجه لها هذا البرنامج.

لذلك، فإن المقصود بالاتصالات المحلية هو تنفيذ خطة العلاقات العامة، واستخدام كل وسائل الاتصال التى تم اختيارها لتوصيل المعلومات بالكمية والنوعية المطلوبة لكافة الجماهير والاجهزة والجهات المرتبطة بالاجهزة المحلية والمركزية.

ولما كانت الوسائل المطبوعة (الجرائد – المجلات- الكتب والنشرات) والرسائل الالكترونية (الراديو – التليفزيون) وسائل جماهيرية تتيح الاتصال بملايين الاشخاص، وتتسع لملايين الرسائل، فإن الاتصال الذى يتم بلقاء مباشر وحديث بين شخص وشخص، أو عدد محدود من الأشخاص له مزايا قد تفوق سعة الانتشار، ترجح كفتها بالنسبة للعلاقات العامة كفة الوسائل الجماهيرية، وهذا فى حد ذاته يتطلب مهارات اتصالية خاصة قادرة

على معالجة المشكلات وتتيح للقائم بالاتصال أن يحصل منه على أكبر فـائدة بأقل تكلفة ممكنة.

هذا، ويعتقد المؤلفان أن الاتصالات المحلية كأحد فنـــون العلاقـــات العامة فى الاجهزة الادارية على تشعبها تتطلب مزيجا مناســبا يجمـــع بيـــن الاستخدام الفعال للاتصال الشخصى مع الاستعانة بالوسائل الجماهيرية، مـــع عدم إغفال دور قادة الرأى سواء كان هذا الدور تلقائيا أو موجـــــها توجيـــها مباشرا أو غير مباشر.

د- التقويم:

على الرغم من أن عملية التقويم تأتى الأخيرة فى الترتيب، من حيـث العرض العلمى لأنشطة العلاقات العامة، إلا أنها تعتبر إمتدادا للعملية الأولـى وهى البحوث، كما أنها عملية مستمرة ومتداخلة مع بقية العمليـــات الفرعيـــة الأخرى، وهى التخطيط والاتصالات، هذا وتنقسم عملية التقويم مـــن حيـــث المدى الزمنى إلى نوعين هما:-

- التقويم الجزئى أو المرحلى، ويتم أثناء تنفيذ برنـــامج العلاقـــات العامة على امتداد الفترة الزمنية التى يشملها، وبالنســـبة لجميـــع الوسائل والطرق التى يستخدمها.
- التقويم النهائى أو الشامل: ويتم بعد تنفيذ برنامج العلاقات العامة، بهدف التعرف على مواطن القوة والضعف فيه، وإعادة تخطيـــط

برنامج علاقات عامة مستقبلا، بناءا على النتائج المستفادة مـــن هذا التقويم .

والواقع، أن كلا النوعين يستهدف التعرف على الطرق التى اتبعـــت فى التنفيذ، ومدى ملائمتها، ونوع وكمية الأهـــداف التـــى أمكـــن تحقيقـــها، وجوانب القصور فى برنامج العلاقات العامة، وأســـبابها وإمكانيـــة تلافيـــها مستقبلا.

وبصفة عامة، فان تقويم جهود العلاقات العامة تتصف بالاستمرارية، حيث تمارس فى مختلف الأوقات والظروف، ويتم التقويم فى مجال العلاقـات العامة بالأجهزة الإدارية من خلال جوانب عديدة، أهمها الآتى:-

١-التأكد من مدى تحقيق برنامج العلاقات العامة فـــى الأجـــهزة الاداريـــة لأهدافه المنشودة.

٢-التأكد من مدى تأييد ومساندة السلطات المحلية لبرنامج العلاقات العامـــة وتوفيرها لمتطلباته المادية والبشرية.

٣-التأكد من مدى التزام البرنامج بالأسس العلمية للعلاقـــات العامـــة فـــى الأجهزة الادارية.

٤-التأكد من مدى كفاءة أعضاء جهاز العلاقات العامة، ومدى حاجتهم إلـــى تدريب لرفع كفاءتهم.

٥-التأكد من مدى تعاون الادارات الأخرى بالجـــهاز الادارى مـــع جـــهاز العلاقات العامة بها، أيضا التأكد من مدى تعاون الأجهزة التابعة مع مـــا يتضمنه برنامج العلاقات العامة، والتأييد والمساندة التى تقدم له.

٦-التأكد من مدى نجاح وسائل الاتصال المستخدمة فى التأثير علـــى آراء وأفكار ومعتقدات واتجاهات الفئات المختلفة من المواطنين.

٧-التأكد من مدى استجابة جماهير المواطنين وكافة الاطـــراف المرتبطـــة بالجهاز الادارى لمحتويات الرسالة الاتصالية.

٨-وبهذا، فأن عملية التقويم توفر معلومات مرتـــدة عـــن جـــهود برنـــامج العلاقات العامة، فى الأجهزة الاداريـــة المختلفـــة، ومنجزاتـــها وهـــى معلومات هامة ومفيدة لتوجيه ومتابعة الأداء الحالى والتخطيط للمستقبل.

خامسا: المشتغلون بالعلاقات العامة:

لا يمكن تصور تنظيم فعال للعلاقات العامــة، دون الاعتمــاد علــى الكوادر البشرية المتخصصة والمدربة لشغل الوظائف المختلفة، التى يســفر عنها تنظيم العلاقات العامة، وهذا بدوره، يتطلب الاختيــار المناســب لــهذه الكوادر، وتعيينهم فى الوظائف التى تتناسب مع مؤهلاتهم وقدراتهم وخبراتهم وصفاتهم الشخصية، والقيام بتدريبهم وتحفيزهم لممارسة أعمالهم بكفاءة.

ومن ناحية أخرى، فإن توصيف وظائف العلاقات العامة على أســس علمى وعملى مفصل، هو الذى يساهم فى إنتقاء أفضل الكوادر اللائقة للعمــل بهذا المجال الحيوى الرحب.

فلم يعد مقبولا ولا معقولا الإعتماد علــى الإجتــهادات الشــخصية، والتركيز فقط على بعــض التخصصــات – مثــل الصحفييــن وأخصــائى الإتصال– فى شغل وظائف العلاقات العامة، بل إن التحديات المعاصرة قــد فرضت تعدد وتنوع المصادر والتخصصات المطلوبة فى هذا الشأن، مثل علم الإجتماع وعلم النفس والإقتصاد والعلوم السياسية والقانون واللغــات وإدارة الأعمال والإدارة العامة....الخ، بالإضافة إلــى ضــرورة توافــر الصفــات الشخصية اللائقة، مثل الصفات البدنية، والصفات العقلية والميول والقــدرات الذاتية.

الشروط الواجب توافرها في ممارس العلاقات العامة:

إن الممارسة الرشيدة لإختصاصات العلاقـــات العامـــة المعـــاصرة تقتضى توافر مجموعة من الشروط في ممارس العلاقات العامة، وأهم هـــذه الشروط، هى:-

١- حسن المظهر.

٢- اللباقة في التخاطب.

٣- المبادأة في إقامة الإتصال.

٤- القدرة على الإقناع.

٥- الشخصية الإجتماعية الجذابة.

٦- القدرة على كسب ثـقة الآخرين.

٧- الإنضباط والدقة والصدق والأمانة.

٨- القدرة على عرض المعلومات وتنقيـــح البيانـــات بطريقـــة علميـــة وموضوعية سليمة.

٩- القدرة على حســـن التصـــرف والتكيـــف مـــع المواقـــف الحاليـــة والمستقبلية.

١٠- القدرة على إستثمار الوقت كأغلى وأثمن مورد.

١١- الإلمام بالأصول والأسس العلمية للعلاقات العامة.

١٢- إلتزام الحيدة، والنزاهة في التعامل مع الجماهير، ليـــس بإعتبـــاره المدافع عن نظم وسياسات وقرارات الإدارة العليا، بل إنه الوســـيط الأمين، الذى يتولى التوفيق بين الآراء المتباينة، وتقليل الخلافـــات الحادة، وذلك بطريقة موضوعية وعادلة.

الفصل السابع
الإدارة الحكومية بين المركزية واللامركزية

- ✪ مفهوم المركزية واللامركزية.
- ✪ المركزية واللامركزية فى الحكومة.
- ✪ دواعى تطبيق المركزية واللامركزية فى مجالات الادارة العامة.
- ✪ مزايا تطبيق المركزية.
- ✪ مزايا تطبيق اللامركزية.
- ✪ التوازن بين المركزية واللامركزية.
- ✪ مساوئ اللامركزية.
- ✪ مظاهر المركزية.
- ✪ المنظمات العامة المركزية والمنظمات العامة اللامركزية.

أولاً: مفهوم المركزية واللامركزية:-

يعتبر الاختيار بين المركزية واللامركزية من أهم المشكلات التي تتعلق بتفويض السلطة في كافة المنظمات، سواء المنظمات العامة أو منظمات الأعمال.

لذلك، فقد لاقت هذه المشكلة الكثير من اهتمامات كتاب الادارة العامة وادارة الأعمال، بالاضافة إلى كتاب علم السياسة، الذين يربطون بين المركزية واللامركزية، وبين الديمقراطية والاوتوقراطية كنماذج للحكم السياسي في الدولة.

ومما يزيد من حدة مشكلة الاختيار بين المركزية واللامركزية كأسلوب للتنظيم الاداري، صعوبة تغليب أحدهما على الآخر، فكل منها يحقق مزايا لا تتوافر في بديله، وبالتالي فإن أي منهما يمكن أن يكون أكثر تفضيلا، إذا كانت ظروف معينة تبرر تطبيقه.

وبصفة عامة، فإنه يقصد بالمركزية الاحتفاظ بالسلطات جميعا في يد مستوى إداري عال، بحيث لا يتاح لباقي المستويات أن تتصرف إلا بناء على تعليمات من ذلك المستوى أو بعد موافقته، أما اللامركزية فإنه يقصد بها ذلك الموقف الذي يتسع فيه نطاق التفويض في السلطات، أو تمنح فيه سلطات أصلية لمستويات إدارية أدنى.

فالمركزية تعني إذن، الاتجاه الى تركيز السلطة والرجوع إلى الادارة العليا في اتخاذ كافة القرارات المنظمة للعمل، في حين تعني

اللامركزية العكس، أى توزيع السلطات واعطاء حرية اتخاذ القرارات، حيث يجرى العمل الفعلى.

ومن الناحية العملية، فإنه لا توجد مركزية مطلقة أو لا مركزية مطلقة، بل إنهما مفهومان نسبيان، وبالتالى فإن هناك درجات لكل منهما، ويصبح على كل منظمة تحديد درجة المركزية أو درجة اللامركزية التى تحقق لها القدرة على النجاح فى تحقيق أهدافها.

هذا، ويمكن القول بأن تفويض السلطة هو العامل الأساسى فى النمو وتقدم المنظمات بمختلف أنواعها، فالادارة العليا تمتلك السلطات وتستخدمها لتحقيق الأهداف، ولكنه من غير المعقول، ليس من التصور أن تقوم الادارة العليا باتخاذ القرارات التفصيلية لأداء الاعمال التقليدية الادارية الدنيا لاتخاذ القرارات وإنجاز الأعمال، وذلك بدرجات معينة، فإذا زادت درجة التفويض كانت الادارة أكثر ميلاً نحو المركزية.

وفى هذا الصدد، فقد دلت كثير من الدراسات على أنه من أهم عوامل فشل الادارة فى تحقيق أهداف المنظمات هو عدم قدرتها على تفويض السلطات بشكل صحيح، حيث يوجد لتفويض السلطات مبادئ وأسس ووسائل يجب على القائمين بالادارة الإلمام بها، بالاضافة إلى ضرورة توافر القدرة لديهم على تفويض السلطة بطريقة سليمة وفى الوقت المناسب. [١]

---

[١] د. أنور سلامة، الوجيز فى مبادئ الادارة، بدون ناشر، ١٩٨١، ص ١٣٤.

وإن كان هناك من يقرر بوجود تعريفان شائعان للتفرقة بين المركزية واللامركزية -بصفة عامة- حيث يفيد التعريف الأول بأن المركزيـــة تعنـــى التركيز الجغرافى، أو وجود المنظمة التى تؤدى خدمة معينة فى مكان واحد، فى حين أن اللامركزية تعنى التشتت الجغرافى بمعنى توزيع المنظمات علـــى أماكن متفرقة، أما التعريف الثانى فيعنى أساساً درجة تفويض ســلطة اتخــاذ القرارات على المستويات التنظيمية حيث تميل أى منظمة إلى الأخذ بأســلوب اللامركزية بزيادة درجة تفويض السلطة، والعكس فى حالة تركيز ســـلطات اتخاذ القرارات.

هذا ويتفق المؤلفان مع التعريف الثانى، لأنه أكثر شمولاً وموضوعية بالاضافة إلى أن التشتت الجغرافى يمكن اعتباره أحد الأسباب التـــى تـــبرر تطبيق أسلوب اللامركزية، وليس هو المـــبرر الوحيـــد الـــذى يقـــود الـــى اللامركزية، حيث هناك أسباب أخرى مثل فلسفة الادارة، وحجـــم المنظمـــة، وتاريخها، وكفاءة المديرين بها، والرغبة فى توحيد سياساتها وتكلفة القرارات وخطورتها، ودرجة كفاءة العاملين بالمنظمة، ومدى توافر الأساليب الرقابيـــة بها وديناميكية العمل، والمؤثرات البيئية المختلفة.

وعلى ذلك فإن لفظى المركزية واللامركزية يرتبطان أساسا بمـــــدى التوسع فى تفويض سلطات صنع واتخاذ القرارات.

ثانياً: المركزية واللامركزية فى الحكومة:-

تعنى المركزية فى الحكومة هيمنة القيادة العليا للجهاز الحكومى- أى المركز- على تصرفات الوحدات والأجهزة الفرعية والوظائف الأدنى بحيث يستأثر المركز (رئيس الوزراء - أو الوزير - أو المحافظ مثلاً)، بسلطة صنع واتخاذ القرارات، وتقتصر مهمة الوحدات والأجهزة الفرعية والوظائف الأدنى المرؤوسة على تنفيذ ما يتخذه هذا المركز من قرارات وما يضعه من سياسات تنفيذية وقواعد، وبهذا تعنى المركزية تجريد الوحدات، والأجهزة الفرعية والوظائف الأدنى من صلاحيات التصرف المستقل وصنع واتخاذ القرارات.

والمركزية بهذا المعنى قد تكون مركزية سياسية ويقصد بها تركيز السلطة فى الدولة فى يد هيئة سياسية واحدة، وقد تكون مركزية ادارية وتقوم على توحيد وتركيز الاختصاصات الادارية فى يد سلطة رئيسية واحدة، بما فى ذلك إدارة وتوجيه القوات المسلحة بجميع فروعها، وسلطة اصدار القرارات التنفيذية ومباشرة تنفيذها، وكذلك سلطة التعيين فى الوظائف العامة.

ولا يشترط فى المركزية الادارية أن يكون الرئيس الاعلى الذى تتركز فى يده السلطات فرداً، وإنما يمكن أن يكون هذا الرئيس هيئة تتكون من عدة أفراد، ووحدة السلطة الادارية لا تتطلب أن يتولى الرئيس الأعلى وحدة مباشرة جميع الاختصاصات الإدارية، وإنما يتولاها فى النظام المركزى رؤساء اداريون متعددون مرتبون فى درجات يعلو بعضها البعض

فى سلم ادارى منتظم، ولكل من هؤلاء الرؤساء اختصاص محــدد، ولكنــهم يستمدون جميعاً اختصاصاتهم من الرئيس الادارى الأعلى الذى تتركز فى يده الاختصاصات الادارية.

والمركزية الادارية تتميز بتوحيد نظم وأساليب الادارة وجعلها منسقة ومتجانسة فى الدولة، وتعتمد فى ذلك على عدد من الموظفين، تخضــع لــها القوة العاملة وتمثلها اليوم الوزارات المتعددة فى عاصمة الدولة، ومن يتبعون من موظفين حكوميين فى مختلف أنحاء الدولة.

وفى التطبيق العملى تأخذ المركزية الادارية إحدى صورتين هما:-[1]

١- **المركزية الكاملة (العالية)**: ويقصد بها نظام التركيز الادارى المتطــرف الأساسى فى هذا النظام أن تكون سلطة البت النهائى فى جميــع صــور النشاط الادارى فى يد السلطات التنفيذية المركزية وحدها، دون أن يكون لغيرها من الوحدات التابعة لها فى العاصمة والأقاليم سلطة البت فــى أى أمر من الأمور.

٢- **المركزية النسبية (المعتدلة)**: ويقصد بها نظام التركيز الادارى المعتــدل والأساس فى هذا النظام، هو توزيع سلطة البت النــهائى فــى الشــئون الادارية بين السلطات التنفيذية المركزية وبين فروعها فــــى العاصمــة والأقاليم، بحيث يكون لبعض وحدات الجهاز الادارى أن يتصرف فيمـــا

[1] د. على الحبيبى، مرجع سبق ذكره، ص.ص ٢٧٤-٢٧٥.

أسند لها من اختصاص بعيداً عن الوزارات فى العاصمة دون الرجـــوع إليها فى كل صغيرة وكبيرة.

ولتحقيق النظام المركزى فى الادارة يجب توافـــر ثلاثـــة عنـــاصر أساسية هى:-

أ- التركيز لسلطة البت والتقرير النهائى فى جميع الأمور.

ب- وجود تبعية متدرجة فى الســـلم الادارى لموظفـــى الحكومـــة المركزية وفروعها فى الأقاليم.

جـ- وجود سلطة رئاسية تمارسها السلطات الادارية العليـــا فـــى السلم الادارى (تصل فى النظام البرلمانى الى درجـــة الوزيـــر، وفى النظام الرئاسى إلى درجة رئيس الجمهورية).

أما اللامركزية فى الحكومة فإنها تعنى الحالة النقيضة تماماً، حيـــث تفويض سلطات المركز الى الوحدات والاجهزة الفرعية والوظائف الأدنى فى الجهاز الادارى، وتعنى تمتع هذه الوحـــدات والفـــروع بالوظـــائف الأدنـــى بسلطات وصلاحيات صنع واتخاذ القرارات والتصرف المستقبلى وفقـــاً لمـــا يمليه عليه تقديرها للحالات والمشكلات التى تواجهها، فحينما تصنـــع هـــذه القرارات وتتخذ على مستوى الوحدة أو الجهاز الفرعى أو الوظيفة القائمـــة، بالتنفيذ، دون أن تصعد هذه القرارات إلى مستوى أعلـــى، وعندمـــا لا تقيـــد تصرف الوحدات والفروع والوظائف بلوائح مقيدة لســـلطاتها وصلاحياتـــها التقديرية، فإن اللامركزية تكون هى الصفة الغالبة فى هذه الحالة.

وبالتالى فإن اللامركزية تعنى توزيع الوظيفة الادارية بين أجهزة الحكم المركزية وأشخاص معنوية عامة أخرى، وهذا يقتضى ضرورة وجود أشخاص معنوية عامة إلى جوار الأجهزة المركزية، حيث لا تصبح الوزارة مثلاً الشخص المعنوى العام الوحيد وانما يوجد إلى جوارها عديد من الاشخاص القانونية العامة تشارك وتساعد على أداء وظائف الدولة المعاصرة.

ويلاحظ أن للنظام اللامركزى جانبان، جانب قانونى يتمثل فى تفتيت ظاهرة التركز فى ممارسة السلطات العامة فى الدولة الحديثة وجانب سياسى يتمثل فيما تقوم عليه اللامركزية من توسيع لمفهوم الديمقراطية حين تنتقل سلطة البت النهائى فى كثير من الشئون الى هيئات محلية منتخبة تعبر عن مساهمة المواطنين فى اتخاذ القرار وحكم أنفسهم بأنفسهم.

إن اللامركزية السياسية (الجانب السياسى للنظام اللامركزى) توجد إذا كانت تنطبق على السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية فى الدولة، حيث تعتبر الدولة هنا دولة مركبة فى عدة دول لكل منها دستورها وسلطاتها العامة، وفوقها جميعاً تقوم حكومة مركزية أو اتحادية بدستورها الثلاثى العام، كما هو الحال فى الولايات المتحدة الامريكية، أما اللامركزية الادارية (الجانب القانونى للنظام اللامركزى) فتتحقق إذا اقتصرت على السلطة الادارية وحدها وفى هذه الحالة تحتفظ الدولة بوحدتها السياسية بوصفها دولة موحدة، لا يوجد لها إلا سلطة تشريعية واحدة وسلطة قضائية

واحدة، بينما تتعدد السلطات الادارية فيها، فتكون لها سلطة إدارية مركزيـــة وسلطات ادارية آخرى محلية أو مرفقية.

وفيما يتعلق بمجال دراستنا لعلـــم الادارة العامـــة فـــإن المقصـــود بالمركزية واللامركزية صورتها الادارية وليست السياسية، أى درجة تركـيز السلطات الادارية فى يد الحكومة المركزية أو توزيعها بين هـــذه الحكومـــة وبين هيئات مرفقيه أو محلية منتخبة، وبذلك لا يمتد الأمـــر إلـــى وظيفتـــى التشريع والقضاء نظراً لأنهما يعتبران من موضوعات القانون الدستورى.

واللامركزية أيضاً قد تكون لا مركزية عالية أو لا مركزية محـدودة، فالأولى تتمثل فى أن يكون تشكيل مجالس الهيئات اللامركزية – من أعضـــاء منتخبين بدون استثناء بواسطة جمهور المواطنيـــن المحلييـــن فـــى النطـــاق الاقليمى، أما الثانية – فإنها تتمثل فى أن يكـــون تشـــكيل مجـــالس الـــهيئات اللامركزية من أعضاء منتخبين بواســـطة جمـــهور المواطنيـــن المحلييـــن، بالإضافة إلى أعضاء معينين من قبل الحكومة فى نفـــس الوقـــت ودخـــول العنصر المعين ضمن أعضاء هذه المجالس لا يـــؤدى إلـــى فقـــد صفتـــها اللامركزية، طالما بقيت الأغلبية للأعضاء المنتخبين.

وبصفة عامة، فإن اللامركزية الادارية لا تخول لأقـــاليم الدولـــة أو الجهات التى تأخذ بها أى اختصاص تشريعى أو قضائى محلى ولكنها تقـــوم على تخويل هذه الأقاليم سلطات ادارية طبقاً لما يقرره القانون، وبذلك يمكـــن

قيامها فى الدولة البسيطة (مثل الدول العربية) والدول المركبة (مثل الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السوفيتى) على حد سواء.

اللامركزية الاقليمية أو المرفقية:

هناك نظام اللامركزية الادارية الاقليمية، أو المحلية، والـذى يقـوم على منح السلطات والاختصاصات المحلية لهيئات محليـة مسـتقلة تتمتـع بالشخصية المعنوية، لها حق التصرف فى حدود السلطات والاختصاصـات المخولة لها بموجب نصوص الدستور أو القوانين دون الرجوع إلى السـلطات المركزية فى كل أمر من الأمور، وذلك بما يتمشى مع السياسة العامة للدولة، ومن ناحية أخرى فإن للحكومة المركزية حق الاشراف والرقابة علـى هـذه الهيئات المحلية.

ويمكن أن تقوم اللامركزية الادارية على توزيع السلطة بين هيئـات مركزية وهيئات مستقلة على أساس اقليمى أو موضوعى، ويقصـد بتوزيـع السلطة الادارية على أساس موضوعى باللامركزية المرفقية، ويعنى ذلك قيام هيئات مستقلة يطلق عليها الهيئات العامة تتحدد اختصاصاتها علـى أسـاس موضوعى، وتمارس هذه الاختصاصات سواء على مستوى الدولة أو أقـاليم معينة فيها، وذلك بهدف تحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة والتخصص الفنـى والتحرر من الأساليب الادارية البالية والروتين المتبع فى أجـهزة الحكومـة المركزية مثل الهيئة العامة للأدوية والهيئة العامة للتخطيط العمرانى والهيئـة المصرية العامة للكتاب وغيرهما من الهيئات.

ثالثاً: دواعى تطبيق المركزية واللامركزية فى مجالات الادارة العامة:-

هناك عدة عوامل تفسر ميل بعض الدول الى تطبيق أسلوب المركزية فى مجالات الادارة العامة، وأهم هذه العوامل هى:-

١-ظروف الأزمات ذات الطابع القومى التى تمر بها الدول، حيث تدفعها فى كثير من الاحيان الى تركيز السلطات فى المستويات الادارية العليا للجهاز الحكومى، فمثل هذا التركيز يفى بالاعتبارات القومية والصالح العام، فحالات الحرب، والأزمات الاقتصادية والكوارث الطبيعية، والاضطرابات السياسية والاجتماعية، كثيراً ما تقترن بالاتجاه نحو سحب صلاحيات الاجهزة والوظائف الآدنى وتركيز السلطات فى المستويات الأعلى.

٢-التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الكبرى التى تمر بها المجتمعات، بالاتجاه نحو المركزية وبالذات فى مرحلة التحول، مثلاً اتجاه الحكومات فى المجتمعات النامية، نحو القيام ببرامج تنمية اقتصادية لتغيير الهيكل الاقتصادى أو تحول المجتمع نحو الاشتراكية أو الرأسمالية...... الخ كثيراً ما يتطلب نوعا من التوجيه والسيطرة أو الرقابة المركزية على مختلف الاجهزة الحكومية المنوط بها تنفيذ هذه التحولات العميقة فى المجتمع والتى تقتضى توافر رؤية قومية شاملة من

خلال التنسيق على المستوى القومى بين مختلف أنشطة وبرامج الحكومة وهذا لا يتحقق إلا بتطبيق درجة عالية من المركزية.

٣-التركز الجغرافى لأقاليم الدولة وكذلك التركز الجغرافى للسكان، حيث يؤدى وجود حكومة مركزية واحدة وعدم تشتت أو اتساع أقاليم الدولة جغرافياً، والتركز السكانى، إلى تطبيق النظام المركزى وإغراء القيادات العليا فى الدولة على تركيز كثير من السلطات، وبذلك لا يمثل التركيز طابعاً يتناقض مع التركيز السياسى للدولة الموحدة ولا يعوق دون تحقيقه تشتت جغرافى أو سكانى.

٤- حالة المجتمعات التقليدية التى يغلب على المجتمع فيما طابع العلاقات العائلية والشخصية، أى يسودها التنظيمات البدائية ويغلب على علاقاتها طابع التسلط والاستبداد، تتجه الدولة التى بها تلك المجتمعات إلى تطبيق درجة عالية من المركزية، لتحقيق الضمان والحماية للصالح العام أمام احتمالات انحراف اداء الأجهزة والأفراد العاملين فيها لخدمة المصالح والاعتبارات الشخصية والعائلية ومن ناحية أخرى فإن سيادة التنظيمات البدائية، وشيوع سلوكيات الاستبداد والتسلط فى علاقات المجتمع يفسر إلى درجة كبيرة نزعة قيادات الجهاز المركزى فى مثل هذه المجتمعات إلى تركيز السلطة وإلى احتكارها والاستئثار بممارستها.

٥-الرغبة فى توحيد أساليب وأنماط النشاط الادارى فى مختلف مرافق الدولة وعلى مختلف أجزاء أقاليمها، ووجود مثل هذه الرغبة من جانب

القيادات السياسية والادارية من شأنه أن يؤدى إلى تطبيق درجة عاليــــة من المركزية.

٦-الرغبة فى تأكيد الوحدة القانونية والسياسية للدولة فـــى مجـــال التنظيـــم الادارى، بما يسهم فى تثبيت سلطة الحكومة المركزية وفى التمكين لـــها، بما يحافظ على وحدة الدولة ويمنع تفتيتها، والدليل على ذلك هو اقـــتران نشأة الدول القومية الموحدة بالأخذ بالمركزية الادارية الكاملة (العاليـــة) كما يمكن أن تطبق هذه المركزية كمبرر فى الكثير من الـــدول حديثـــة النشأة، كوسيلة للتغلب على النزعات الاقليمية والطائفية والقبلية، وإذابتـــها فى نسيج قومى موحد من خلال تقوية أجهزة الدولة المركزية وتركـــيز سلطاتها.

كما أن هناك عدة عوامل تفسر تطبيق أسلوب اللامركزية فى مجالات الادارة العامة، وأهم هذه العوامل هى:-

١-تفاوت الظروف والحالات التى تواجهها المستويات الادارية والوظيفيـــة الأدنى من مجال لآخر، ومن اقليم لآخر، وعندما تتقلـــب طبيعـــة هـــذه الظروف والحالات من وقت لآخر فقد يدعو هـــذا إلـــى الآخـــذ بنظـــام اللامركزية، وتفويض سلطة صنع واتخاذ القرارات والتصرف الذاتى إلى المستويات الأدنى، حيث أن اختلاف الظروف وتقلبـــها قـــد لا يناســـبها إصدار قرارات من جهة مركزية واحدة ولا يناسبها تنميط وتوحيد قواعد التصرف بلوائح ثابتة، وهنا تكتشـــف المســـتويات المركزيـــة أن الاداء

الحكومى الفعال للخدمات ومواجهتها الفعالة للمشكلات المحلية يتطلب منح المستويات المحلية والدنيا سلطات وصلاحيات لصنع واتخاذ القرارات، وللتصرف المستقل، وتكتفى المستويات العليا فى هذه الحالة بالتخطيط العام والرقابة على النتائج الإجمالية.

٢-توافر درجة عالية من الاستقرار السياسى والاقتصادى، وابتعاد شبح الأزمات، من شأنه أن يتيح الفرصة لمنح الوحدات والأجهزة الفرعية والوظائف الأدنى المحلية سلطات وصلاحيات لصنع واتخاذ القرارات والتصرف المستقل، حيث يخفف هذا من إحساس الحكومة المركزية وقيادتها بالتهديد من احتمالات انحراف المستويات الادنى والوحدات المجلية بالسلطات المفوضة لها. وهذا يخفف أيضاً من أهمية التجانس والوحدة فى العمل الحكومى، حيث لا تكون المصلحة القومية محل تهديد.

٣-حالات الدول المركبة التى تأخذ صورة الاتحاد الفيدرالى، والتى تتسع فيها أقاليم الدولة، ويتشتت فيها التركيب السكانى فالدولة الفيدرالية المركبة تقوم على تعدد وازدواجية السيادة وهناك الحكومة الاتحادية وهناك حكومات الأقاليم ولكل من هذه الحكومات شخصية مستقلة وكيان ذاتى مستقل حيث تباشر الحكومات المحلية فى الدول المركبة، -الفيدرالية- سلطات وصلاحيات واسعة فى الاقاليم الخاصة بها لمواجهة الظروف المحلية المتميزة التى تواجهها، مثل تنوع مشكلات الأقاليم

والمجتمعات السكانية وطبيعة التشتت الجغرافى والسكانى، وهذا كله لابد وأن يدور فى فلك الكيان السياسى والدستورى للدولة المركبة الأم.

٤-تنوع مهام الحكومة، واتساع نطاق الدور الذى تقوم بــه فــى المجتمــع وبالتالى تضخم الجهاز الادارى للدولة، وتعقد بناؤه، وهنا فإنه فى كثـــير من الاحيان تفرض اللامركزية نفسها، كأسلوب لادارة وتسيير الأجــهزة والمنظمات الحكومية الضخمة والمتنوعة التى يقع على عاتقها آداء هــذه المهام والقيام بهذا الـــدور، نظــراً لصعوبــة تســيير وادارة الأجــهزة والمنظمات الحكومية فى هذه الحالة بإتباع المركزيــة، التــى يمكــن أن تؤدى إلى اضطراب الآداء الحكومى وانخفاض مستوى فاعليته، ويصبــح من أهم عوامل رفع فاعليـــة الآداء الحكومـــى ان تفــرض الســلطات والصلاحيات للمستويات والأجـــهزة والوحــدات والوظــائف الفرعيــة والمحلية الأدنى.

٥-توسيع دائرة الديمقراطية السياسية، إلى الأخذ بديمقراطية الإدارة للأجهزة والمنظمات العامة، واللامركزية تمثل الترجمـــة التنظيميـــة والاداريـــة لتطبيق مفاهيم الديمقراطية فى تسيير وإدارة الاجهزة والمنظمات العامــة، حيث تتضمن ذلك مشاركة الشعب أو ممثليـــه فـــى إدارة المشـــروعات العامة، وفى ادارة الاجهزة والمنظمات المحلية وتكوين مجالس شعبية من المستفيدين بالخدمات الحكومية وإشراكهم فى توجيه ورقابة الأجهزة التى تقدم هذه الخدمات، كما يتضمن ذلك إشراك العاملين فـــى المشـــروعات

والهيئات العامة فى إدارتها، وكل هذا يتطلب بالضرورة إعطاء وتفويض سلطات وصلاحيات للتصرف المستقل للاجهزة والوحـــدات والوظـــائف والمستويات الأدنى والمحلية.

٦-سيادة السلوكيات الموضوعية والديمقراطية لدى أفراد المجتمع، وبالتـــالى لدى العاملين بالمنظمات والأجهزة العامة، فغلبة الســـلوك الموضوعـــى وتنحى الاعتبارات الشخصية لدى العاملين فى الأجهزة الحكومية يشـــجع القيادات الادارية فى هذه المنظمات والأجهزة على تفويـــض الســـلطات والصلاحيات للمستويات والأجهزة الفرعية والوظائف والفروع الأدنـــى، وبالتالى الميل نحو الأخذ باللامركزية، حيث يتسق سلوك التفويض مـــع الفهم والثقافة والعلاقات الاجتماعية السائدة.

رابعاً: مزايا تطبيق المركزية:-

يقرر مؤيدو تطبيق المركزية الادارية بأنها ضرورة للتخطيط الشـامل فى كل البرامج الخاصة بالبحوث والإحصاءات وتحديد الاهداف، كما تتضمن استمرار السياسة العامة نحو كل مناطق المجتمع وفى كافة المجـــالات مثـــل الامن والتعليم والتنمية الاقتصادية...... الخ، بالإضافة الـــى أن المركزيـــة الادارية تتيح الفرصة لاستخدام اقتصادى كفء للموارد القوميـــة، وعـــائدات الضرائب التى يتم تجميعها، والتصرف فيها على أساس علمى، وإجمالاً فـــإن

المركزية الادارية تعطى الامكانية للتخلص من عيوب التداخل والتكرار فـــى النشاط والوظائف بين الوحدات الادارية على كافة المستويات. [١]

بالاضافة الى ذلك يفيد البعض بأن التقدم الهائل فى طرق الاتصـــال الذى تحقق حديثا خلق ميلاً كبيراً نحو تفضيل الاسلوب المركزى فى التنظيم، وذلك نظراً لأن الحكومة المركزية عندما يمكنها الاتصـــال بســهولة ويســر وبسرعة مع الادارات والمصالح التابعة لها فى الاقاليم المختلفة، فـــإن ذلـــك يؤدى إلى تركيز السلطة فى العاصمة، وضمان ســـرعة اتخـــاذ القـــرارات والتنفيذ السريع لها نتيجة لسهولة الاتصال، وبالإضافة إلى ذلك هناك مزايـــا أخرى تبرر اتباع الاسلوب المركزى وهى:- [٢]

١- تخفيض النفقات:

حين تزداد النفقات الحكومية بشكل يمثل نسبة كبيرة من حجم الدخـــل القومى، فإن القرارات المرتبطة بتنظيم الموارد القومية واستغلالها ترتفع الـــى مستوى تنظيمى أعلى، ويلاحظ وجود اتجاه قوى نحو زيادة الإنفاق الحكومـــى فى الوقت الحاضر، إلى الحد الذى أصبح يمثل عنده نسبة كبيرة جـــداً مـــن الدخل القومى، وبذلك فإن القرارات الخاصة بتحديد حجم الانفاق الحكومـــى واتجاهاته تصدر على أعلى مستوى سياسى فى الدولة.

---

[١] د. عبد الملك عودة، الادارة العامة والسياسات: دراسات فى البيروقراطية والتطبيـــق الاشتراكى، (القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية ١٩٦٣)، ص ٩٨.

[٢] د. على شريف، مرجع سبق ذكره، ص. ص ٣٩٣-٣٩٥.

٢- فاعلية الاجراءات القانونية:

حيث هناك اقتناع متزايد بمدى فاعلية القوانين واللوائح والتشـــريعات فى فرض نموذج معين من السلوك والتصرفات التى تقود إلى المركزية كمـــا أن هناك اعتقاداً بأن ضمان سلوك معين من جانب العاملين فـــى التنظيمـــات الحكومية يتوافر عن طريق اللوائح والقوانين، وبالتالى فإن ذلك يجعـــل مـــن الأفضل تركيز السلطة فى العاصمة، وضمان تحرك التنظيمات الحكومية فـــى الاتجاه الذى تحدده تلك القوانين واللوائح.

٣- تركيز الاهتمام على أنشطة معينة:

حيث تتفاوت أهمية الأنشطة التى تشرف عليها الحكومة مـــن وقـــت لآخر وبالتالى فإن ظهور ظروف معينة تبرز أهمية أحد الأنشطة يجعل مـــن المحتمل تحويل هذا النشاط من النطاق المحلى إلى النطاق القومى، ومن ثـــم ينتقل اختصاصه من الأجهزة المحلية إلى الأجهزة المركزية فى الدولة.

فمثلاً، كانت الجامعات المصرية فى الماضى تابعة لوزارة المعـــارف العمومية التى كانت تشرف على كافة فروع النشاط التعليمـــى فـــى الدولـــة، ونتيجة للتوسع فى التعليم الجامعى، تقرر أن تتبع الجامعات وزارة مستقلة هى وزارة التعليم العالى، ومثال آخر هو ظهور وزارة الاسكان والتعمير كـوزارة جديدة – لم يكن لها وجود من قبل – نتيجة ظهور مشكلة الاسكان والتعمـــير كمشكلة قومي إلى الحد الذى جعل من الأفضل رفع اختصاصاتها إلى مستوى

الوزارة المستقلة، وبالتالى فإن المركزية تفيد فى تركيز الاهتمام على أنشطة معينة نتيجة ظروف معينة.

٤- زيادة النفوذ الإدارى:

حين إنشاء هيئة حكومية معينة، فإنها قد تسعى إلى ضم هيئات أخرى قائمة تمارس أنشطة شبيهة أو مكملة لنشاطها، ورغبة منها فى زيادة بسط نفوذها الادارى على المستوى القومى كله، فمثلاً يمكن أن يطالب رؤساء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بضم جميع أنشطة التدريب الادارى المنتشرة فى المنظمات العامة فى جهاز واحد متخصص ومستقل مثل المعهد القومى للادارة العليا أو معهد الادارة العامة، لتختص أساساً ببرامج التنمية الادارية على المستوى القومى كله، وبالتالى تفيد هذه المركزية فى بسط النفوذ الادارى على نشاط معين بأكمله على المستوى القومى.

٥- توحيد النظم والاجراءات:

حيث يؤدى تركيز الاختصاصات والسلطات فى جهة واحدة إلى توحيد اجراءات ونظم الادارة بالمنظمات العامة الحكومية، مثلاً عند صدور قوانين التأميم فى مصر سنة ١٩٦١، كانت جميع الشركات الخاضعة للتأميم تطبق إجراءات ونظم إدارية مختلفة عن بعضها البعض، ورغبة فى تحقيق العدالة الاجتماعية بين العاملين فيها فقد تقرر إصدار لائحة موحدة تلتزم بها جميع الشركات، لتحدد نظم الأجور والمرتبات والعلاوات والترقيات......

الخ، وذلك من خلال خضوع هذه الشركات لنوع من المركزيـــــة لـــم تكـــن خاضعة له من قبل.

٦- تسهيل العمليات التخطيطية والرقابية:

حيث يؤدى تركيز السلطات والاختصاصات إلى سهولة كافة العمليات التخطيطية والرقابية على مستوى منظمات الجهاز الادارى للدولة.

إن كافة المزايا السابقة تعتبر على سبيل المثال وليس الحصر لأهم ما يمكن أن يترتب على تطبيق المركزية من نتائج إيجابية.

خامساً: مزايا تطبيق اللامركزية:-

يمكن تصنيف أهم النتائج الايجابية التى يمكن أن تترتب على تطبيـــق اللامركزية فى المنظمات العامة فى أربعة مجموعات أساسية، هى:-

أ- مزايا سياسية وتتمثل فى الآتى:

١- يؤدى تنفيذ المشروعات لا مركزياً إلى إزالة فكرة تسيد الحكومة المركزية وانفرادها بالسلطة.

٢- تؤدى اللامركزية إلى توسيع نطاق الممارسة الديمقراطية، حيـث تتيح الفرصة لمشاركة أهالى الاقاليم فى دراسة المشكلات وإيجاد طرق لحلها، كما تسمح لهم بالاشتراك فى حكم أنفسهم بأنفسهم.

٣- اتاحة الفرصة لاصدار القرارات محلياً وفقاً لمصالح الأقاليم.

ب- مزايا إنسانية: ويتمثل أهمها فى الآتى:

١- شعور العاملين بأهميتهم، نظراً لتحملهم المسئولية فيما يتعلق بالمشاركة فى صنع واتخاذ القرارات، وممارستهم حرية التصرف.

٢- الشعور بالرضاء المستمر من السلطة المخولة للرؤساء اللامركزيين.

جـ- مزايا إجتماعية:

حيث تساعد اللامركزية على تنمية الشعور بالمسئولية الاجتماعية والقومية، وذلك من خلال الآتى:-

١- إدراك المواطن لمسئولياته المتعلقة بحل المشكلات المحلية، وتحمل بعض الاعباء فى هذا الصدد.

٢- إسهام المواطن فى تنفيذ المشروعات المحلية، وما يصاحب ذلك من تنمية رغبته فى المحافظة عليها، وصيانتها إحساساً منه بأنه قد شارك فى تنفيذها.

د- مزايا إدارية: ويتمثل أهمها فيما يلى:

١- إعفاء الحكومة المركزية من الضغوط الزائدة عليها، والتى تتمثل فى مطالب الجماهير ورغباتها، وبالتالى فإن إحالة مصالح

الجماهير ومشكلاتها إلى الاقاليم التى ينبع منها الضغط يخفـف من الاعباء الواقعة على الحكومة المركزية.

٢- السرعة والمرونة فى مجال البت فى القرارات والاعمال وحـل المشكلات، وتلافى الأخطاء وتداركها.

٣- توفر المعلومات لدى الرؤساء بالمسـتويات اللامركزيـة، ممـا يجعل القرارات على المستوى اللامركزى مبنية على المعلومـات المتكاملة الصحيحة.

٤- سهولة عملية الاتصال وفاعليتها، حيث تتم الاتصالات مباشـرة دون تعقيدات روتينية.

٥- إمكان التنسيق بين مختلف الخدمات الميدانيـة، مثـل الصحـة والاسكان والتعليم والشئون الاجتماعية فى اطار اللامركزية على مستوى المدينة أو المحافظة.

٦- اعفاء القيادات المركزية من القلق المستمر على مـدى فاعليـة الطرق والأساليب الادارية المتبعة فى الأقاليم، وتركيزها علـى النتائج فقط، وبالتالى يتم تقويم الأشخاص – كالمحافظين- علـى أساس الانجازات التى يحققونها وليس الأسلوب الذى يتبعونه فـى العمل.

٧- تنمية المهارات والقدرات القيادية من خـــلال إتاحـــة الفرصـــة للتدريب على تحمل المسئولية والاعداد لتولى الشخص المناســب القيادى فى المستقبل.

تلك هى أهم المزايا التى يمكـــن تحقيقـــها نتيجـــة تطبيـــق سياســـة اللامركزية سواء أكانت سياسية أو انسانية أو اجتماعية أو ادارية.

سادساً: التوازن بين المركزية واللامركزية:-

بعد التعرض السابق لمزايا تطبيق كل من المركزية واللامركزية فإن السؤال الذى يطرح نفسه الآن هو: ما هو النظام الواجب الاخذ به وتطبيقـــه بحيث يصبح أكثر فاعلية؟ وللاجابة علـــى هـــذا التســـاؤل يجـــب مراعـــاة الاعتبارات التالية:- [١]

١- أنه لا توجد صيغة مثلى وسليمة وكاملة، تصلـــح للتطبيـــق فـــى كافـــة المجتمعات ولا يمكن القول بأن نجاح صيغة معينة فى دولة معينة، ليـــس بالضرورة أن يكون صالحاً للتطبيق فى دولـــة أخـــرى وفقـــاً للعوامـــل والمتغيرات البيئية الخاصة بكل دولة.

---

[١] د. عبد الملك عودة، مرجع سبق ذكره، ص. ص ١٠١ - ١٠٢.
- د. عبد الكريم درويش و د. ليلى تكلا، أصول الادارة العامة، (القاهرة: مكتبـــة الأنجلو المصرية، ١٩٧٢)، ص ٣٧٢.
- د. ظريف بطرس، مبادئ الادارة المحلية وقضاياها فى النظريـــة والتطبيـــق، (القاهرة: مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٧١)، ص.ص: ١٥-١٨.

٢- هناك اجماع على أن التقسيم إلى مناطق ووحدات من الناحية الادارية أمر مستحب ومرغوب، ورغم ذلك فإنه يظل تخطيط السياسة العامة والبحوث والاحصاء حكراً للتنظيم الحكومى المركزى مثل شئون الأمن والدفاع والتنمية الاقتصادية.

٣- أن اللامركزية يجب أن تتوافق مع الأهداف القومية والسياسات العامة وكذلك التقاليد المحلية، وأنه يجب تشجيع الأفراد العاملين فى الوحدات الإقليمية والمحلية على رفع مستويات الآداء بالتشجيع المادى والأدبى المستمر، وأيضاً يجب العمل على المشاركة الشعبية فى هذا التنظيم اللامركزى لدعم الأسس الديمقراطية فى المجتمع.

٤- أن المنطق يفرض وجود المركزية اولاً، إذا لا تستطيع الوصول إلى اللامركزية إلا بعد تطبيق المركزية، ومن ناحية أخرى فإنه لا يمكن أن تمتد اللامركزية الى كل الوظيفة الادارية فى الدولة، حيث لا يمكن تصور وجود تنظيم إدارى يقوم على استبعاد كل سلطة مركزية وتوزيع خصائص الوظيفة الادارية بين هيئات مستقلة ومعنى ذلك أن تطبيق اللامركزية لا يعنى استبعاد المركزية التى تظل كضرورة تقتضيها المحافظة على وحدة الدولة السياسية والقانونية.

٥- لا يمكن تصور وجود الدولة المعاصرة الكبيرة الحجم مركزة تركيزاً كاملاً، كما أنه لا يمكن تصور اللامركزية الادارية المطلقة التى توزع فيها الوظيفة الادارية توزيعاً كاملاً ونهائياً على هيئات مستقلة تماماً عن

الحكومة المركزية، ولذلك فإن الدول المعاصرة – والدول كبيرة الحجم – تأخذ بالجمع بين الاسلوبين المركزى واللامركزى، والعبرة بدرجة الميل نحو المركزية أو اللامركزية.

٦- استناداً إلى كل الاعتبارات السابقة فإن المشكلة اليوم لم تصبح مجرد الاختيار بين الأسلوبين، ولكن فى كيفية الجمع بينهما وفى مدى ما تأخذ به الدولة من كل منهما، وهذا هو ما يسمى بالتوازن المطلوب بين المركزية واللامركزية فى ممارسة الوظيفة الادارية للدولة.

وفى محاولة لتحقيق هذا التوازن بين المركزية واللامركزية يقول الدكتور سيد زكى بأن ذلك التوازن يمكن أن يتحقق من خلال تحليل الوظيفة الادارية للدولة والتى تتلخص فى التخطيط والتنظيم والتمويل والتنفيذ والرقابة، على أن توزع اختصاصات هذه الأنشطة بين الأجهزة المركزية واللامركزية على الوجه التالى:-[١]

١- التخطيط:

التخطيط نشاط مركزى بطبيعته لضمان تحقيق الاهداف التى تحددها الدولة، وتريد الوصول اليها عن طريق أنشطة القطاعات المختلفة، ورغم ذلك فإن التخطيط لا يمكن أن ينجح بدرجة ملائمة إلا إذا كان نابعاً من البيئة المحلية، التى تكون أكثر قدرة على معرفة رغبات واحتياجات المواطنين من

---

[١] د. على الشريف، مرجع سبق ذكره، ص‌ص ٣٨٧ – ٣٩٢.

مشروعات اقتصادية وخدمية وتحويلها إلـــى مشـــروعات تخطيطيـــة علـــى المستوى المحلى للقرية والمدينة والمحافظة التى تكون نواة للتخطيط القومى.

لذلك يجب أن تنشأ أجهزة للتخطيط فى مختلـــف المحليـــات لـــتزويد الجهاز المركزى للتخطيط باحتياجات المحليات والاحصاءات والتقديرات التى تمكن هذه الاجهزة المركزية من القيام بواجباتها وبذلـــك تضمـــن مســـاهمة القاعدة الشعبية – فى المحليات– فى وضع الخطط المحلية التى يترك للجهاز المركزى سلطة البت فيها وفى وضع الخطة القومية العامة.

٢– التنظيم:

أى توزيع للأنشطة على أفراد الجماعة، مع تفويضهم السلطة اللازمة تجاه ما يسند اليهم من أعمال، مع مراعاة أن يتحقق ذلك الانجاز بأقل جـــهد وبأقل تكلفة وفى أسرع وقت، وهذا يعبر عن مفهوم التنظيم.

وبالتالى، فإن الخدمات ذات الطابع القومى لابد وأن تـــدار بواســـطة أجهزة الحكم المركزية، كما أن الخدمات ذات الطابع المركزى والتـــى تـــهم مجموع البلاد يجب أن تدار بواسطة جهاز مركزى أيضاً، لضمـــان حســـن التحكم فى ادارتها وتحقيق الصالح العام بأفضل مستوى ممكن.

أما الخدمات ذات الطابع المحلى، فيجب أن تنقل بالكامل الى الأجهزة المحلية على مختلف مستوياتها، وهذا يتطلب ضرورة نقل الأجهزة التنفيذيـــة بالكامل إلى هذه المجالس المحلية بما فى ذلك الاعتمادات المالية والامكانيـــات المادية.

وطبقاً لمبدأ تساوى السلطة مع المسئولية، فإنه يجب نقـــل الســـلطات بالكامل الى الاجهزة المحلية، حتى يمكنها مباشرة الواجبـــات والمســـئوليات الملقاة على عاتقها، وبالتالى فإن محاولة الاجهزة المركزية التدخل فى أعمـــال المحليات بما يقلل من سلطاتها يجعل عملية التفويض مظهرية فى طبيعتـــها، وبالتالى لا يمكن تحقيق المستوى المطلوب من الخدمة بأعلى مستوى ممكـــن الا من خلال علاج المشـــكلة التنظيميـــة، عـــن طريـــق التحديـــد الســـليم للاختصاصات، والتوزيع الملائم لها بين الأجهزة المركزية والمحليات.

٣- التمويل:

يعتبر التمويل أهم الوظائف التى تباشرها الدولة، والتنظيـــم الســـليم للوظيفة المالية يتطلب تقسيم سلطة تدبير الأموال وإنفاقها بطريقة سليمة بيـــن الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية، وذلك نظراً لأن إلقاء عـــبء الوظيفـــة المالية على عاتق الاجهزة المركزية للدولة بالكامل، يجعل من الصعب البـــت السريع فى المسائل المالية، مما يؤدى إلى توقف بعض مشروعات الخدمـــات، وصعوبة تنمية مشروعات جديدة وبالتالى يعجز الجهاز الإدارى عن ممارســـة مسئولياته بأفضل صورة ممكنة.

هذا، ويمكن تحقيق التوازن بين الأجهزة المركزية والمحليات، فيمـــا يتعلق بالوظيفة المالية عن طريق الســـماح للمحليـــات بإقامـــة مشـــروعات اقتصادية محلية، واستخدام العائد المتحقق منها فى اقامة مشروعات خدميـــة اخرى منها، كما يمكن التصريح للمحليات بالحصول علـــى رســـوم معينـــة

للمساهمة فى تدبير الاموال اللازمة لها، مثل تحصيل رســوم المــرور فــى الطرق السريعة المارة بين المحافظات (رسوم الطريق الصحراوى الزقــازيق القاهرة مثلا)، واستخدام هذه الحصيلة فى تنمية وصيانة تلك الطرق، وهــذا الإجراء متبع فى العديد من دول العالم المعاصر.

ومن ناحية أخرى، فإنه يمكن تقسيم سلطة قــرارات الانفــاق بيــن الاجهزة المركزية والمحليات، بمعنى تحديد المسائل المعينــة التــى تخضــع للسلطة النهائية من جانب الاجهزة المحلية، والمسائل الأخرى التــى تتطلــب الحصول على موافقة الأجهزة المركزية، وبالتالى تضمــن الوصــول إلــى قرارات سريعة بشأن تمويل نشاط الخدمات العامة على جميع المستويات.

٤- التنفيذ:

إن ضمان تنفيذ المشروعات الحكومية على أكمل وجه يتطلب انتقــال السلطة التنفيذية للدولة بالكامل إلى الاجهزة المحلية، حتى يتم انجاز الأعمــال بأقل جهد وفى أقصر وقت ممكن وهذا يعنى أن المحافظ وهو رئيــس لجنــة المحافظة يكون ممثلاً للسلطة التنفيذية على مستوى المحافظة ومع ضــرورة تزويده بجميع السلطات الادارية والتنفيذية اللازمة.

٥- الرقابة:

تمتع الاجهزة المركزية بحق الرقابة على الأجهزة المحلية ومتابعتــهم فى التنفيذ وذلك على ضوء الخطة الموضوعة والتنظيم المعمول به، وحــدود

الموازنة المعتمدة، وبذلك يمكن لها التأكد من أن الأجهزة المحلية تقوم بواجباتها بطريقة مرضية، وبما يحقق الأهداف على أفضل وجه ممكن.

هذا، وتختلف وسائل الرقابة التى تتبعها الاجهزة المركزية، فهناك وسيلة الرقابة عن طريق النماذج التى يعدها الجهاز المركزى، وترسل الى الأجهزة المحلية لملئها، ويتم تحليل هذه النماذج لاستنباط النتائج وهناك طريقة المتابعة الميدانية، أى انتقال ممثلى السلطة المركزية إلى المحليات للتأكد من سلامة التنفيذ.

على أن وسائل الرقابة يجب ألا تتبع وسائل التفتيش بالصورة السابقة إلى الحد الذى يضعف الأجهزة المحلية، بل أن الهدف من تلك الوسائل يجب أن يتمثل أساساً فى كشف العقبات والمشكلات التى تعوق التنفيذ السليم للخطة، أو الكشف عن سوء الفهم لمتطلبات الخطة، وبالتالى العمل على تصحيح هذه الأوضاع عن طريق الاجراءات العلاجية الملائمة.

ويتطلب التوزيع السليم لسلطة الرقابة قيام الاجهزة المركزية بنقل أجهزة التفتيش المالى والادارى الى الاجهزة المحلية لامكان قيامها بواجباتها فى نطاق الاجهزة المحلية وتحت إشرافها.

ويتضح مما سبق، أن المركزية الكاملة أو اللامركزية الكاملة لا يمكن تحقيقها فى الواقع، وأن الجمع الملائم بينهما يعتبر أمراً هاماً، وبالتالى فإن القول بأن منظمة ما تميل إلى المركزية إنما يعنى أن سلطة الأجهزة المركزية للدولة فى إدارة شئون التنظيم أكبر من سلطة الأجهزة المحلية

والعكس صحيح بالنسبة للامركزية، والعبرة بالتوازن الفعال بين كل من المركزية واللامركزية والأخذ بالدرجة المناسبة لكل منهما، وبما يتناسب مع طبيعة المتغيرات البيئية لكل منظمة عامة حكومية، وبما يتناسب مع طبيعة المتغيرات البيئية لكل دولة بصفة عامة.

سابعاً: مساوئ اللامركزية:-

على الرغم من تميز الاتجاه المعاصر فى نظم الحكم عامة بالميل نحو اللامركزية، نظراً للنتائج الايجابية المترتبة على تطبيقها، الا أن هناك عدداً من نقاط الضعف المرتبطة بهذا الأسلوب اللامركزى، أهمها ما يلى:-[١]

١- أن جوهر اللامركزية هو منح الأجهزة المحلية حرية إتخاذ القرارات المتعلقة بنشاطها فى الحدود التى لا تتعارض مع وحدة التنظيم العام على أن هذه الحرية يلزم أن يقابلها نوع من الرقابة المركزية الفعالة حتى تنعدم وحدة القيادة، ومن ناحية أخرى، فإنه يجب الحذر من الرقابة المركزية المحكمة الجامدة، لأنها تحد من حرية التصرف.

٢- بينما تسهل اللامركزية الاتصالات على المستوى المحلى، فالملاحظ أن الاتصالات بين الوزارات وفروعها بالاقاليم تكون أكثر صعوبة حيث تصبح فرص الاتصالات الشخصية ضئيلة وينتج عن مشكلات الاتصال بين الوزارة وفروعها بالاقاليم أن تتعرض وحدة السلطة للضعف.

---

[١] د. على الشريف، مرجع سبق ذكره، ص.ص ٣٠١ - ٣٠٢.

٣- زيادة الاعباء المالية المترتبة على تكرار الخدمات الاستشارية والمساعدة، كالشئون القانونية والشئون الادارية على المستوى المحلى.

٤- النقص فى الفنيين والمتخصصين على المستوى المحلى، وحرمان المحليات من الخدمات المركزية الفنية.

٥- كما ان اللامركزية تنطوى على إضعاف للسلطة المركزية، فإن المحليات قد تحيد عن أهداف الخطة العامة، كما قد تنحرف عن تنفيذ السياسة العامة.

٦- تؤدى اللامركزية إلى إضعاف التنسيق على المستوى القومى.

٧- الميل نحو تنفيذ المشروعات البراقة بغرض الدعاية للمحليات.

أضف إلى ذلك، أن المغالاة فى تطبيق مبادئ اللامركزية يمكن أن تؤدى إلى نتائج سيئة، فضلاً عن أنها باهظة التكاليف، ولا سيما إذا تم ذلك قبل تهيئة الظروف الملائمة لذلك، فالفساد يمكن أن ينتشر بسبب لا مركزية مالية غير ملائمة، أو بسبب نقص الرقابة المالية المركزية، أو بسبب التهاون فى قمع الانحراف. [1]

وبصفة عامة، فإن السلطات المحلية لابد وأن تفشل فى آداء أية مهمة تسند إليها، إذا كانت غير مهيأة لها، سواء بسبب نقص الأجهزة، أو نقص

---

[1] موسوعة الحكم المحلى: الأساسيات النظرية للحكم المحلى، الجزء الأول (القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧٧)، ص ٦٨.

الوسائل، أو سوء التنظيم، وبالتالى فإن شكل اللامركزية ودرجتـــها، ونســـبة تطبيقها لابد وأن تأخذ الظروف الموضوعية فى الاعتبار.

ثامناً: مظاهر المركزية:-

تمثل المركزية واللامركزية اصطلاحان نسبيان بمعنى أنهما درجات، ويكون الميل نحو أحدهما بدرجة أكبر من الآخر، وبالتـــالى فإنـــه لا يمكـــن الاستدلال على أيهما إلا من خلال بعض الشواهد والمظاهر، ويمكن تحديـــد هذه المظاهر من خلال ناحيتين، هما:-

١- القرارات التى يحتفظ المستوى الأعلى بحق إصدارها.

٢- مدى مساهمة المستويات التنفيذية فى صنع القرارات.

ومن الطبيعى أن تختلف درجة تطبيق هذين المتغيرين - القـــرارات والمساهمة - من بلد إلى آخر وفقاً لاختلاف الظروف الثقافيـــة والحضاريـــة الايدولوجية السائدة، وبالتالى فإنه لابد وأن تختلف مظاهر المركزية فى كـــل بلد عن الآخر، ورغم ذلك فإنه يمكن التمييز بين مظاهر المركزية التالية. [١]

١- تركيز سلطة البت والتقرير النهائى فى كافة أوجه النشـــاط الادارى فـــى الدولة فى يد رجال الحكومة المركزية.

٢- احتكار الحكومة المركزية للتعيين فى الوظـــائف العامـــة علـــى جميـــع المستويات الادارية فى الدولة.

٣- إخضاع الترقيات لقواعد ثابتة ومنظمة يتكفل بها قانون العاملين بالدولة.

---

[١] د. على شريف، مرجع سبق ذكره، ص ٣٠٣.

تاسعاً: المنظمات العامة المركزية والمنظمات العامة اللامركزية:

أ- المنظمات العامة المركزية:

يتكون الهيكل التنظيمي المركزى للحكومـة مـن عـدد الوحـدات التنظيمية الكبرى وهى الوزارات، والتى تضم بدورها وحدات أصغر يطلـق عليها اصطلاح (المصالح) والتى يتفرع منها وحدات أصغر وأصغر وهـى (الادارات).

وبالتالى، فإنه عند تحليل ذلك الهيكل، يمكن أن نميز بين عـدد مـن المستويات التنظيمية التى تتفاوت فيما تضمه من وحدات تنظيمية ووظـائف، وذلك من حيث طبيعتها ونطاق سلطاتها، فعند المسـتوى الاعلـى نجـد أن الكيانات التنظيمية الكبرى- الوزارات- فى حين يضـم المسـتوى الأوسـط المصالح الحكومية والوظائف القيادية الوسطى، أما المستوى الادنى، فيضـم الوحدات التنظيمية والوظائف التى تقع فى قاعدة الهيكل التنظيمى للحكومـة، أما الوظائف والقضايا الخاصة بكل مستوى من المستويات الثلاثـة فيمكـن عرضها كالآتى:-

١- المستوى الأعلى:

ويمثل الوظائف والمنظمات القيادية العليا للجهاز الحكومـى ويضـم الرئيس الأعلى للدولة والوزراء والوزارات والمنظمات العامـة التـى فـى مستواها وتختلف طريقة تنظيم المستوى الأعلى من حيث وظائفه وسـلطاته

باختلاف النظام السياسى للدولة كما يختلف وفقا لطبيعة الانظمة الاقتصادية وفى الحالة الاولى يتم التفرقة بين النظامين الرئاسى والبرلمانى أما فى الحالة الثانية فإنه يتم التفرقة بين النظامين الرأسمالى والاشتراكى.

٢- المستوى الأوسط:

وينطوى على جميع الوظائف القيادية التى تلى مستوى الوزراء مباشرة، مثل وكلاء الوزارات ومديرى الهيئات والمؤسسات العامة ويمثل هذا المستوى حلقة الوصل بين القيادة العليا للجهاز الادارى فى الدولة ممثلة فى الرئيس الاعلى للدولة ورئيس الوزراء وبين بقية أعضاء الجهاز الادارى للدولة من المستوى الأدنى، ويلاحظ أن تعيين القيادات فى المستوى الأوسط يخضع لاعتبارات سياسية من حيث ولائهم السياسى أو الحزبى للمستوى الاعلى بعكس ما كان شائعا من حيث الاعتماد فى تعيينهم على عنصر الكفاءة الفنية فقط، وهذا بدوره يؤكد ما سبق الاشارة اليه فيما يتعلق بمدى الارتباط بين الادارة العامة والسياسة طبقا للمفهوم المعاصر للادارة العامة.

٣- المستوى الأدنى:

ويضم هذا المستوى الوظائف القيادية الدنيا فى المصالح الحكومية وتسمى الوظائف الاشرافية، وذلك بالاضافة إلى الوظائف الاخرى التى لا تتضمن مجالات للاشراف وتمثل أغلبية الوظائف الحكومية.

ونظراً لضرورة وجود قدر كاف من الحيدة السياسية والاستقرار، فإن هذه يحكمها عادة اطار تفصيلى من القواعد والنظم والاجـــراءات واللوائــح الوظيفية وأن كل هذا يؤدى إلى نوع من الجمود وتقليل فرص المبادأة، علاوة على الروتين، إلا أنه ضرورى لضمان الاستمرارية والاستقرار، والبعد عــن التحيز سواء فى التعيين فى هذه الوظائف أو فى تقويم شاغليها.

ب- المنظمات العامة اللامركزية:

إن المنظمات العامة اللامركزية عبارة عن وحدات إدارية مستقلة إمـا على أساس إقليمى أو وظيفى، ويلاحظ أن فكرة الاستقلال هنا مسألة نســبية، لأن هذه الوحدات، وإن كانت تتمتع بسلطة – نهائية – فى صنع القرارات، إلا أنها تظل دائماً تحت إشراف الدولة وصيانتها، وإلا أصبحت هذه المنظمـــات بمثابة دولة داخل نفس الدولة، ومن أمثلة المنظمـــات العامـــة اللامركزيـــة، المحافظات ، الهيئات العامة، المؤسسات العامة، ومجالس المدن.

وينطوى النظام اللامركزى على جانبين:

١- جانب قانونى:

ويتمثل فى تفتيت ظاهرة التركيز فى ممارسة السلطات العامـــة فـــى الدولة.

٢- جانب سياسى:

ويتمثل فيما تقوم عليه اللامركزية من توسيع لمفـــهوم الديمقراطيـــة، حيث ينتقل التقرير النهائى فى الشئون العامة إلى هيئات محلية بطريقة، تحقق مساهمة الشعب فى تحمل مسئولياته.

ونظراً لأن موضوع المركزية واللامركزية فى مجال الادارة العامة، غالباً ما يقترن بنظام الحكم المحلى والادارة المحلية، ونظـــراً لأهميـــة هـــذا الموضوع بالنسبة لكافة دول العالم النامى والمتقدم على السواء فإنــــه ســـيتم تناوله تفصيلاً فى الفصل التالى.

الفصل الثامن
نظام الإدارة المحلية

- ✪ ماهية نظام الادارة المحلية.
- ✪ أهداف ووظائف نظام الادارة المحلية.
- ✪ طبيعة واختصاصات وحدات الادارة المحلية.
- ✪ المشاركة الشعبية ونظام الادارة المحلية.
- ✪ التمويل المحلى كدعامة اساسية لنظام الادارة المحلية.
- ✪ العلاقة بين السلطات المركزية ووحدات الادارة المحلية.
- ✪ المشكلات المعاصرة لنظام الادارة المحلية.
- ✪ مقومات نجاح نظام الادارة المحلية.
- ✪ نظام الادارة المحلية فى مصر.

أولا: ماهية نظام الادارة المحلية:-

يعتبر نظام الادارة المحلية دعامة أساسية مـــن دعـــائم المجتمعـــات الحديثة، فمعظم دول العالم – مهما اختلفت الفلسفة الاقتصادية التى تدين بـــها (رأسمالية أو اشتراكية)، ومهما اختلفت درجة تقدمها (متقدمـــة أو ناميـــة) – تتوسع فى تطبيق نظام الحكم المحلى، وذلك إيمانا منها بأنـــه وســيلتها لأداء وظيفتها وحسن قيامها بواجباتها نحو المواطنين ونحو المجتمع بأسره. [١]

ولهذا فإن الدول المعاصرة لم تعد تتبع أسلوب تركيز الأمور فى يـــد الحكومة المركزية إلا فيما يختص بالشئون القومية مثل التخطيط العام والدفاع والأمن، أما الأمور المتعلقة بالخدمـــات فتقـــوم الدولـــة بإنشـــائها وإدارتـــها بالاشتراك مع المواطنين أصحاب المصلحة الحقيقية على كافـــة المســـتويات المحلية، وأصبحت تطبق النظام اللامركزى كاستجابة لطبيعة العصر الـــذى نعيش فيه، خاصة أن الدولة فى العصر الحديث أصبح لديها من المشـــكلات والمهام ما ينوء بحمله أجهزة الحكومة فى العاصمة.

---

[١] د. على لطفى، دراسات فى تنمية المجتمع، (القاهرة: مكتبة عين شمس، ١٩٨٠)، ص ٦٧.

– محمد العزازى أحمد أبو أدريس، توصيف وظيفة العلاقات العامة فى الحكم المحلـــى: مع التطبيق على وحدات الحكم المحلى بمحافظة الشرقية، رسالة ماجســـتير، كليـــة التجارة – جامعة الزقازيق، ١٩٨٦.

هذا، ويقضى الدستور والقوانين فى غالبية دول العالم بقيـــام نظـــام الادارة المحلية تطبيقاً لمبادئ اللامركزية الادارية فى الجهاز الحكومى، حيث توزع الخدمات التى تؤديها الحكومة إلى نوعين هما:- [١]

١- خدمات مركزية أو قومية:

وتقوم بها الحكومة المركزية بنفسها، مثل مرفـــق الدفـــاع الوطنـــى والشئون الخارجية، وهى تمثل خدمات لا تقبل اللامركزية بطبيعتـــها أو قـــد تكون من المفضل القيام بأداء خدمة عامة بواسطة جهاز مركـــزى لإمكـــان أدائها بكفاءة أعلى، وذلك مثل مرفق البريد والسكك الحديدية.

٢- خدمات محلية:

وهى التى تقوم بها الحكومات المحلية بصفـــة اســـتقلالية بواســـطة أجهزتها الادارية المحلية، مثل الخدمات الزراعية والخدمات الصحيـــة، وإن كانت الحكومات المحلية تحتاج فى معظم الأحيان إلى معرفة فنية أو مالية من الحكومات المركزية لأداء هذه الخدمات.

والتمييز بين الخدمات ذات الطابع المحلى أو ذات الطابع المركـــزى يعتبر مسألة تقديرية تختلف من دولة لآخرى، ويتوقف هـــذا علـــى طبيعـــة الخدمة من ناحية، والظروف والأسلوب الأكثر مناسبة لأدائـــها مـــن ناحيـــة

---

[١] د. حسن توفيق، الادارة العامة، (القاهرة: الهيئة العامة لشـــئون المطـــابع الأميريـــة، ١٩٨٤)، ص ٦٥.

أخرى، كما يتوقف ذلك على وجهة نظـــر الســـلطة التشـــريعية والحكومـــة المركزية فى الدولة ذاتها.

هذا، ولا يعنى التمييز بين الخدمات المركزية والخدمات المحليـــة أن الخدمات المركزية لا تمارس على النطاق الجغرافى للحكم المحلى، حيـث أن بعض الأجهزة المركزية يكون لها فروع فى المحليات، وليس للمحليات أيـــة سلطة عليها، ولكنها تخضع لاشراف الأجهزة المركزية مباشرة، ويطلق علـى هذا الأسلوب فى الادارة أسلوب الادارة الميدانية.

ومن ناحية أخرى، فإن نظام الادارة المحلية يعتبر القاعدة الرئيســـية للديمقراطية السليمة، حيث يهدف إلى أن تحكم الأقاليم نفسها بنفســـها ذاتيـــاً، ويكون دور الحكومة المركزية هو المعاونة العملية وتعليم الشعب وتعويـــــده على أن يتقلد أموره، فهو الأقدر على الإحساس بمشـــكلاته، وبالتـــالى فـــهو الأكثر قدرة على حل هذه المشكلات، وإذا كانت الحكومة لا يمكنها تقديم كافة الخدمات للمواطنين، فإنه من الضرورى الاعتماد على الحلول الذاتية، والتـــى يساهم بها المواطنون أنفسهم، وما ينطوى على ذلك من إدراكـــهم لمســـئولية الحكم ولقيمة النفقات التى تنفق على الخدمات وبالتالى يصبحون أكثر حرصـــاً على الحفاظ على هذه الخدمات وعلى استمرارها. [1]

---

[1] د. على الحبيبى، مرجع سبق ذكره، ص ٣١٠.

بل الأكثر من ذلك، أن جميــع حركــات إصــلاح الادارة المحليــة تستهدف قيام نظام الحكم المحلى بدوره كاملا فى تحقيق التنمية الأقتصاديـــة والاجتماعية ومن خلال النظر إليه على أنـــه اداة فعالــة لتحقيــق التنميــة الاقتصادية والاجتماعية محليا وقوميا، وذلك نتيجة إقناع الحكومات القوميـــة بقدرة السلطات المحلية على جذب اهتمـــام الجمـــاهير واســـتثارة حماســـهم وتجاوبهم مع الخطط القومية المركزية. [١]

وحقيقة الأمر، أن نظام الادارة المحلية يختلف مـــن دولـــة لأخـــرى باختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية لكل دولة، فما يصلـــح لدولة معينة قد لا يصلح لدولة أخرى، ولهذا فإن النظام الانجليزى مثلا يقـــوم على نظام المقاطعات ومجالس المدن الكبرى والمجـــالس البلديـــة ومجـــالس المراكز الريفية ومجالس الابراشيات، كما أن النظام الفرنســـى يقـــوم علـــى مجالس المديريات والمجلس البلدية، بينما النظام فى جمهورية مصر العربيـــة يقوم على مجالس المحافظات ومجالس المراكز ومجالس المـــدن ومجـــالس القرى ومجالس الأحياء. [٢]

=
- ندوة حول العلاقات العامة فى بناء الدولة المعاصرة، مجلـــة العلاقـــات العامـــة العربية، (القاهرة: جمعية العلاقات العامة العربية، العـــدد ٦٣ ينـــاير وفـــبراير ومارس، سنة ١٩٧٢)، ص ٤٥ نقلا عن:-
- محمد العزازى أحمد أبو أدريس، مرجع سبق ذكره، ص١.

[١] موسوعة الحكم المحلى، مرجع سبق ذكره، ص ٨٢١.

[٢] د. على الحبيبى، مرجع سبق ذكره، ص ٣١١.

ونظراً لتزايد الاتجاه نحو الاهتمام بنظام الادارة المحلية فى كافة دول العالم المعاصر، وذلك اقتناعاً بدوره الفعال فى تحقيق التنميـــة الاقتصاديـــة والاجتماعية الشاملة، فقد واكبت مصر هذا الاتجاه ســواء علـى المســتوى الأكاديمى– من خلال إصدار المراجع وإقامة المؤتمرات المتخصصـــة فـــى ترسيخ قواعد نظام الادارة المحلية وتطوير وحداتـــه وأجهزتـــه – أو علـــى المستوى التطبيقى من خلال التوسع فى تطبيق نظام الادارة المحلية ليشـــمل أجهزة محلية متنوعة ومستويات محلية متعددة، هـــى المحافظـــة والمركـــز والمدينة والقرية والحى، وإعطائها المزيد من الصلاحيات والاختصاصـــات والسلطات.[١]

هذا، ويمكن تعريف الحكومات المحلية[٢] بأنها الـــهيئات والأجـــهزة الادارية والتنفيذية – أيا كانت صورتها وعلى اختلاف مستوياتها القائمة فـــى فى إطار الدولة، وفى مستوى أدنى من مستوى الحكومة القومية (المركزيـــة) فى اطار الدولة الموحدة، وأدنى من مستوى حكومة إحدى الجمـــهوريات أو الولايات التى تتكون منها الدولة الفيدرالية.

---

[١] د. محمد العزازى أحمد أبو ادريس، توصيف وظيفة العلاقات العامـــة فـــى الحكـــم المحلى، مجلة الادارة، القاهرة: اتحاد جمعيات التنمية الادارية، المجلـــد العشـــرون، العدد الأول، يوليو ١٩٨٧، ص.ص ٨٨-٩٢.

[٢] د. حسن توفيق، مرجع سبق ذكره، ص.ص. ٦٥-٦٦.

وعلى الرغم من أن البعض لا يفرق بين مفـــهوم الحكـم المحلـــى ومفهوم الادارة المحلية باعتبار أن كلاهما يعبر عن مضمون واحـــد وهـــو اللامركزية، وبالتالى يقومون باستخدام كل مفهوم منهما كبديل للآخـر، إلا أن هناك فارقاً أساسياً بين كلا المفـــهومين، حيـث يقصـد بالمفـهوم الأول أن السلطات الثلاث للدولة (السلطة التنفيذيـــة والسـلطة التشـريعية والسـلطة القضائية)، تفوض لتمارس جميعاً على المستوى المحلى بمعنى وجود دويلات داخل الدولة الواحدة ومن أمثلة ذلك النظم الفيدرالية كمـا هـو الحـال فـى الولايات المتحدة الأمريكية، والاتحاد السوفيتى، فى حيـن يقصـد بالمفـهوم الثانى (الادارة المحلية) أن السلطة التنفيذية هى فقط التى تفـوض وتمـارس على المستوى المحلى، وعلى ذلك فإن الحكومة المحلية لا تمثـل إلا جـانب السلطة التنفيذية فقط على المستوى المحلى وفى إطار الدولة الوحدة.

وبصفة عامة، فإن مفهوم الحكم المحلى يتسم بالشمول عـن مفـهوم الادارة، المحلية وهذا ما يدعو البعض إلى إطلاق مسمى الحكم المحلى علـى واقع الادارة المحلية باعتبار ما سيكون عليه الحال فى المستقبل، ففى مصـر مثلاً توجد المجالس الشعبية المحلية بجانب الادارة المحليـة علـى مسـتوى الأقاليم كخطوة على الطريق لتفويض السلطة التشريعية على مستوى الأقـاليم بالاضافة الى السلطة التنفيذية التى يتم تفويضها الآن بالفعل.

وفى كل الأحوال، فإن خبراء الادارة العامة يجمعون على أن هنـــاك عدة مقومات يجب توافرها للحكومة المحلية، وهذه المقومات هى:- [1]

١- مساحة محدودة ذات مفهوم محلى قد تكون قرية أو مدينة أو حى.

٢- سلطة محلية تستند إلى دستور الدولة أو إلى القانون الخاص، وقد تكـــون هذه السلطة المحلية بالانتخاب بواسطة المواطنين المحليين، أو قد تكـــون بالتعيين بواسطة السلطة المركزية فى الدولة، وتمثل السلطات المحلية فى أغلب دول العالم فى مجالس محلية أو مجالس شعبية علـــى مســتويات محلية مختلفة.

٣- وجود موازنات مستقلة للحكومات المحلية (خطط مالية تشــمل جوانـــب الانفاق والايرادات).

٤- أجهزة إدارية تتبع السلطة المحلية مباشرة، مثل أجهزة الخدمات الزراعية والصحية والتعليمية...... وخلافه، ويلاحظ أنه قد توجد أجهزة إداريـــة عديدة فى المحليات لا تتبع الســـلطة المحليـــة مباشـــرة أو لا تخضـــع لإشرافها، وهذه الأجهزة تعتبر فروعا للسلطة المركزية وتظهر ذلك فـــى بعض الخدمات ذات الطابع المركزى مثل مرفق الأمن فى بعض البـــلاد أو مرفق البريد أو مرفق النقل بالسكك الحديدية.

---

[1] د. حسن توفيق، مرجع سبق ذكره، ص ٦٦.

ثانياً: أهداف ووظائف نظام الإدارة المحلية:-

يسهم التطبيق السليم لنظام الادارة المحلية بدور كبـــير فـــى تنميـــة المجتمع، وذلك من خلال ممارسة وظائفه، وتحقيق أهدافه والتى يمكن تناولها بالدراسة والتحليل على النحو التالى:-

١- توفير الاحتياجات والخدمات لجميع المواطنين:

حيث يمكن للسلطات المحلية الاتصال المباشــر بــالمواطنين داخــل وحدات الحكم المحلى، وبالتالى يسهل التعرف على احتياجاتـــهم ورغباتـــهم ومحاولة العمل على إشباعها، كما أن قرب متخذو القـــرارات مـــن مواقـــع المشكلات يقلل من معاناة الجماهير، اضف إلى ذلك أن هذا يؤدى إلى زيـــادة إدراك الأجهزة الحكومية للمشكلات المحلية والحلول الواقعية المناســـبة لـــها نظراً لمعايشتهم لواقع المجتمع المحلى ومتطلباته.

ولهذا فإن نظام الادارة المحلية يعتبر أفضل وسيلة لضمان حصـــول المواطنين فى جميع انحاء الدولة على احتياجاتهم، وتوفير الخدمات الاساسـية لهم بأسلوب عملى فعال وطريقة سهلة عادية.

٢- تطبيق مبدأ الديمقراطية وإسهام الشعب فى إدارة شئونه:

تواجه أنظمة الادارة المحلية معوقات متعددة الدوافع والأسباب، ومـن أهمها التشكيك فى مدى فاعلية نظام الإدارة المحلية كأسلوب سياسى وإدارى، ويأتى هذا التشكيك من جانب بعض البيروقراطين المركزيين الذين يعتـبرون أن تطبيق نظام الادارة المحلية الديمقراطى سوف يسلبهم الكبرياء الوظيفـــى

والتسلط الإدارى، ولذلك ففى كثير من الدول – خاصة النامية منها يعملـــون على عرقلة نقل الاختصاصات وتفويضـــها إلـــى وحـــدات الادارة المحليـــة متذرعين بنقص الوعى السياسى والادارى وعدم توافر الكفايـــات فـــى إدارة الاجهزة المحلية.

وعلى الرغم من ذلك، فإن نظام الحكم المحلى يزداد قوة وأهمية فـــى المجالين السياسى والإدارى يوماً بعد يوم، باعتباره السبيل العملـــى لإشـــعار المواطنين فى القرية والمدينة بإسهامهم فى الحكم وتصريف أمورهـــم وإدارة شئون مجتمعهم المحلى وكافة الخدمات والمرافق المحلية.

٣- توفير الكفايات الإدارية:

إن من أهم أهداف ووظائف نظام الادارة المحلية أنه بمثابة مدرســـة لتدريب الكفاءات اللازمة للمستويين المحلى والمركزى فى المجالين السياســـى والادارى، بمعنى أنه يعتبر بحق حقـــل تجـــارب لخلـــق القـــادة الإداريـــين والسياسيين على المستوى المحلى والمركزى، وبذلك فإن هذا النظـــام يتيـــح لكثير من الشباب والقيادات المحلية فرص العمل السياســـى والادارى علـــى نطاق محلى، وبالطبع فإن البارزين منهم سوف يتجهون إلى العمل القومـــى وخلفهم خبرة وتجارب مثمرة قد تمكنهم من إثراء السياسة القومية.

ولما كانت الدول النامية تعانى من نقص شديد فى الكفاءات الاداريـــة، فإن هذا الهدف من أهداف نظام الادارة المحلية تكون له أهمية كبرى فى هذه الدول، كما أن هذا الهدف يتلائم مع حاجـــة المجتمـــع المصـــرى، فـــالواقع

السياسى المصرى يشير إلى أن البعض من أعضاء المجالس النيابية – علـــى سبيل المثال– يفتقر إلى الحنكة السياسية الضرورية لممارسة العمل السياسى.

٤– علاج مشكلة اختلال التوازن الجغرافى للنمو الاقتصادى:

يقصد باختلال التوازن الجغرافى للنمو الاقتصادى وجـــود منـــاطق ادارية داخل نفس الدولة أقل تقدماً من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية عـــن غيرها من المناطق، ويترتب على ذلك العديد من المساوئ منها ما يلى:–

أ– تؤدى زيادة السكان بمعدلات كبيرة وسريعة – فى بعض المدن إلى زيـــادة تكاليف الخدمات العامة التى تؤديها الدولة مثل توفـــير الميـــاه الصالحـــة للشرب والمحافظة على الأمن وإقامة المدارس ومشروعات التنمية ...... الخ.

ب– تفاقم مشكلات الاسكان والتوظف والمواصـــلات...... وغيرهـــا مـــن المشكلات الصحية التى تنشأ نتيجة الازدحام فى بعض المدن، بسبب تزايد الهجرة إليها بحثاً وراء مستوى معيشة أفضل.

جـ– ارتفاع مستويات الاسعار والأجور وأسعار أراضى البنـــاء وتكـــاليف المعيشة فى المناطق المكتظة بالسكان مما يؤدى إلى الاضرار بالمنشـــآت الصناعية القائمة بها وذلك بسبب توطن الصناعة فـــى منـــاطق معينـــة بالذات.

د– أنه ليس من العدالة فى شئ أن يعيش أبناء الوطن الواحد فى مســـتويات مختلفة للمعيشة، وإذا كان جميع الأفراد يخضعون لنفس أنواع ومعـــدلات

الضرائب فلابد أن يستفيدوا جميعاً وبنفس القدر من الخدمات التى تقدمها الدولة والتى يتم تمويلها من حصيلة الضرائب التى يسهم جميع أفراد المجتمع فى دفعها.

وإذا كانت الدول الصناعية قد عانت بالفعل من هذه المشكلات والمساوئ، فإنها استطاعت التغلب عليها إلى حد بعيد عن طريق إتباع بعض الوسائل والاجراءات والسياسات، ومن بينها تطبيق نظام الادارة المحلية وتدعيمه، أما الدول النامية ومنها مصر فإنها اليوم- وأكثر من أى وقت مضى – فى أشد الحاجة إلى تعميق نظام الادارة المحلية وتدعيمه حتى يمكنها تحقيق التوازن الجغرافى للنمو الاقتصادى.

٥- خلق مصدر جديد للتمويل:

لما كانت الدول النامية ومنها مصر تعانى من نقص رؤوس الأموال، فإن هذه الوظيفة من وظائف الادارة المحلية تكون ذات أهمية كبرى فى هذه الدول، حيث يشارك المواطنون داخل وحدات الادارة المحلية بالتبرعات وبسداد الضرائب المحلية وبالمساهمة فى صندوق التنمية للنهوض ببيئتهم المحلية لشعورهم بالأثر المباشر لذلك على تنفيذ المشروعات الحيوية داخل المجتمع المحلى وحل المشكلات التى يعانون منها.

٦- تحقيق التجاوب بين الجهاز الادارى المركزى والقاعدة الشعبية:

حيث يسمح نظام الادارة المحلية بإرساء البناء الادارى المركزى على أساس سليم، لما يمكن أن تقوم به وحدات الادارة المحلية من المسئوليات

الملقاة على عاتق الحكومة المركزية، وذلك بتوزيع الأنشطة المختلفة بينـــــهم على حسب امكانيات وقدرات وفاعلية كلا النظامين، وبـــهذا فـــأن وحـــدات الادارة المحلية تساهم فى تخفيف العبء عن الحكومة المركزيـــــة وبالتـــالى تساهم فى رفع الكفاءة الادارية للوحدات المركزية والمحلية.

٧- المساهمة فى تحقيق التنمية المحلية والقومية:

يعتبر تنمية المجتمع المحلى مفهوماً حديثاً لأسلوب العمل الاقتصـــادى والاجتماعى يهدف إلى احداث تغيير حضارى فى طريقة التفكـــير والعمـــل والحياة عن طريق إثارة الوعى لدى أعضاء البيئة المحلية جميعـــاً للتعـــاون والمشاركة فى التفكير والاعداد ثم فى التنفيذ للمشروعات والبرامج الانتاجيـــة والبرامج الخاصة بالمرافق والخدمات المحلية، وذلك فى إطار ما هو ممكـــن عملياً وإدارياً نتيجة لاقتناعهم بها مما يدفـــع الـــى اســـتمرارها وتطويرهـــا ودعمها، ولهذا فإنه يمكن تعريف تنمية المجتمع المحلى، بأنها العمليات التـــى تتوحد فيها الجهود الشعبية مع السلطات والجهود الحكومية من أجل تحســـين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات وتحقيق تكـــامل هـــذه المجتمعات فى إطار حياة الأمة وتمكينها من الاسهام فى التقدم القومى، وعلى ذلك فإن تنمية المجتمع المحلى تعتبر وسيلة فعالة لاحداث التنميـــة القوميـــة الشاملة.

ونظراً لما يتيحه تطبيق نظام الادارة المحلية مـــن فـــرص لتجميـــع الطاقات والامكانيات المحلية لخدمة القضايا القومية الأساســـية مثـــل الأمـــن

الغذائى وحل مشكلة الاسكان وإنشاء المجتمعات الجديدة وتنظيم الاسرة ومحو الامية وترشيد الاستهلاك وخلافه من القضايا القومية الهامـــة، فإنـــه يمكـــن التأكيد على حقيقة هامة مؤداها أن التنميـــة الحقيقيـــة لابـــد وأن تنبـــع مـــن المحليات.

٨- خلق المنافسة بين السلطات المحلية:

وذلك يسهم فى النهوض بالمجتمع بما يعود على جميع المواطنين فيه بفوائد عديدة.

والواقع، أن جميع هذه الوظائف وتلك الأهداف لنظام الادارة المحليـــة يمكن أن تمارس وأن تتحقق من خلال وحدات الادارة المحلية، والتى لم يعـــد مجرد أداة سياسية يتحقق بها إشتراك الشعب فى حكم نفسه بنفســـه ولصـــالح نفسه، بل أصبحت آداة فعالـــة لتحقيـــق التنميـــة الاقتصاديـــة والاجتماعيـــة للمجتمعات المحلية، والقومية، وهذا يدعو المؤلفان الى التعـــرض لوحـــدات الادارة المحلية من حيث مفهومها ووظائفها – فى موضـــوع مســـتقل هـــو الموضوع التالى.

ثالثاً: طبيعة واختصاصات وحدات الادارة المحلية:-

طبيعة وحدات الادارة المحلية:-

لقد تحول اهتمام السلطة المحلية – مثلها مثل الحكومات المركزية من مجرد حفظ النظام وتطبيق القانون إلى تحقيق الرفاهيـــة والرخـــاء للمجتمـــع

بصفة عامة، فضلاً عن ذلك فقد أصبحت وحدات الادارة المحليـــة شــريكة للحكومة المركزية فى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية القومية نظـــراً لزيادة عدد المنتفعين بالادارة المحلية حتى شـــمل جميـــع المواطنيـــن فـــى المجتمع[١]

وهذا يدعو إلى تدعيم وحدات الادارة المحلية بالامكانيـــات الماديـــة والبشرية وكل ما من شأنه أن يزيد من فاعليتها، والأكثر من ذلك أن وحـدات الادارة المحلية قد تكون أكثر قدرة من الحكومات المركزيـــة فـــى معرفـــة حاجات ومشكلات مجتمعاتها المحلية، وبما يضمن وضـــع برامـــج وخطـــط للتنمية عملية وفعالة، كما يمكنها حث المواطنين بكفاءة على المســـاهمة بـــل والمشاركة فى وضع هذه الخطط والبرامج، وكذلك تنفيذها ومتابعتها.

هذا ويقصد بوحدات الادارة المحلية تلك المؤسسات الحكومية التـــى تعمل فى مستوى أقل من المستوى القومى لتمكين المواطنيـــن مـــن إشـــباع حاجاتهم، والتى يقع على عاتقها مسئوليات كبرى نحو مجتمعاتها، تتمثل فـــى معاونة الدولة على أداء وظيفتها على أحسن وجه، وكذلك العمل علـــى ســـد الفجوة بين المجتمعات التى تعيش على الكفاف والاخرى المتقدمة اقتصاديـــاً

---

[١] د. صبحى محرم، إصلاح الحكم المحلى: تحليل لخبرات مجموعة مختارة من الـــدول: (القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الادارية، مركز البحوث الادارية، يونيـــو ١٩٧٧)، ص ١٧.

واجتماعياً فى اطار الدولة الواحدة، وذلك عن طريق توفير الخدمات ورفـــع كفاءتها ودعم زيادة الانتاج وتنشيط الجهود الذاتية.

كما يقصد بوحدات الادارة المحلية المنظمات المحلية التى تقوم الدولة بإنشائها لتنفيذ السياسة العامة لا مركزياً، ويضم كل نوع من هذه المنظمـــات العديد من الوحدات الفرعية التى تقوم بإدارة الجوانـــب المختلفـة للسياســة العامة، وهى تختلف بذلك عن المؤسسات العامة وهى مشروعات الأعمـــال التى تنشئها الدولة أو تساهم فى إنشائها لتحقيق اهداف ذات طبيعة إقتصاديـــة كما أنها تختلف عن المصالح الحكومية وهى الوزارات والمصالح التقليديـــة التى تحقق أهداف السياسة العامة فى الدفاع والأمـــن والتمثيـل الدبلوماســى والتعليم وغيره من الاهداف العامة التى يغلب عليها طابع الســيادة والخدمــة أكثر من الطابع الاقتصادى، وبالتالى فإن وحدات الادارة المحلية تعتبر أحــد ثلاثة أنواع من المنظمات يضمها الجهاز الادارى للدولة كأداة، أساسية لتنفيـذ السياسة العامة.

وثمة تعريف آخر لوحدات الادارة المحلية يقرر بأنها ذلـــك التقســيم السياسى الفرعى الريفى أو الحضرى درن المستوى القومى والتى تنشأ بقانون وتباشر سيطرتها ورقابتها على الشئون والمقدرات المحلية بصــــورة فعليــة وأساسية.

وعلى ذلك، فإنه يمكن تعريف وحدات الادارة المحلية بأنها مؤسسات اجتماعية تقوم الدولة بإنشائها، بحيث لا تدير أعمالاً ذات ربحية ولا تتنـــافس

مع القطاع الخاص، وإنما تنشأ أساساً لتنمية المجتمع المحلى وتطويره، وحـل مشكلات المواطنين به، كما أنها المعنية أساساً بتحقيق أهداف نظـــام الادارة المحلية ذاته.

اختصاصات وحدات الادارة المحلية:

إن العمل الأساسى لوحدات الادارة المحليـــة هـــو تقديــم الخدمـــات للمواطنين، ورغم اختلاف طبيعة ونطاق هذه الخدمات من وقت لآخر ومـــن وحدة محلية لأخرى، إلا أن الهدف فى كل الحالات يكون واحداً الا وهو تقديم الخدمات الضرورية التى تساعد المواطنين على إشباع الاحتياجات القوميـــة لهم، وذلك على أسس اقتصادية وفنية معينة، حيث تؤدى من خلال وحـــدات الادارة المحلية كافة الخدمات التقليدية للمواطنين مثل إدارة وصيانة الاســواق العامة، وتوفير الكهرباء والمياه، وصيانة المرافق العامة، وتدعيـــم وتنميـــة الصناعات الحرفية، وبقية الخدمات المحلية التقليدية الأخـــرى مـــن صحـــة وزراعة وتعليم وإسكان، وخلافه وذلك علـــى اعتبـــار أن وحـــدات الادارة المحلية أكثر قدرة من الحكومة المركزية على آدائها، نظراً لاتصالها مباشـــرة بجمهور المستفيدين.

ونتيجة للتغيير فى طبيعة المجتمع الناتج عن النمو الحضرى السريع، أمتد نشاط وحدات الحكم المحلى إلى مجالات جديـــدة، واضطلعـــت بمـــهام ومسئوليات أكبر، تمثلت فى تأدية خدمات جديدة، وزيادة الخدمـــات المحليـــة القائمة، والاهتمام بمشكلات وقضايا معاصرة مثل حماية المستهلك وترشـــيد

الاستهلاك وتلوث البيئة ومحو الامية وتنظيم الأسرة وأمتد نشاطها إلى ما هو أبعد من ذلك حيث مجالات السياحة والثقافة العامة والمكتبات والمسرح والموسيقى والتأمين والضمان الاجتماعى........، وخلافه من الوظائف والاختصاصات الحديثة التى تقدمها وحدات الادارة المحلية للمجتمع المعاصر.

وبهذا فإن وحدات الادارة المحلية تكون قد انتقلت من مجرد آداة للرقابة والسيطرة إلى ما هو أكثر من ذلك، حيث أصبحت آداة فعالة للتنمية المحلية وتشارك الحكومة المركزية فى تحقيق التنمية القومية الشاملة للدولة ككل.

والواقع، أن هذا التغيير فى دور وحدات الادارة المحلية قد انعكس على اختصاصاتها فى قوانين الادارة المحلية الأخيرة فى مصر، وهذا يتطلب منها درجة عالية من التطوير تتناسب مع حجم وظيفة هذا التغيير، ويجعلها قادرة على أن تكون فعالة دائما.

ويؤكد خبراء الادارة المحلية بأن الوحدة المحلية – سواء المحافظة أو المركز أو المدينة أو القرية أو الحى– تكون فعالة إذا كان المواطنين الذين تخدمهم مدركين تماما لوجودها ويقدرون أهمية المشاركة فى أنشطتها ويهتمون بالمشكلات المرتبطة بأعمالها، ويبدون اهتماما وقلقا بشأن مستوى الكفاءة الذى تؤدى به خدماتها إليهم وللمجتمع المحلى. [١]

---

[١] د. صبحى محرم، مرجع سبق ذكره، ص ٦٣.

كما تعتبر وحدات الادارة المحلية فعالة، إذا كانت هناك نظرة إيجابية لها من جانب السلطات القومية (خاصة الحكومة المركزية) والسلطات المحلية (الشعبية والتنفيذية)، فإذا كانت الحكومة ترى وحدات الادارة المحليـــة علـــى أنها مجرد وحدات لحفظ الأمن وإقرار النظام، فأن الرقابة القومية فـــى هـــذه الحالة تميل الى أن تصبح أكثر أحكاماً وتشدداً، وبالتالى سوف تعوق حريـــة هذه الوحدات فى اتخاذ القرارات المحلية بحيث تتأكد مـــن أن كـــل أعمالـــها وتصرفاتها تتم وفقاً للقانون ولا تخرج عنه بأى حال من الاحـــوال، أمـــا اذا كانت الحكومة المركزية تنظر الى وحدات الادارة المحلية على أنها مؤسسات للتنمية الاقتصادية والاجتماعية أساساً فإن الرقابة القومية فـــى هـــذه الحالـــة سوف يكون هدفها المساعدة والتوجيه لهذه المؤسسات لتكون علـــى الوفـــاء بمسئولياتها المعاصرة من خلال اتاحة الفرص للمواطنين لكى يعـــبروا عـــن آدائهم ومساهماتهم واعطاء اهتمام أكبر لموضوعات معينة مثـــل المشـــاركة الشعبية الفعالة فى اتخاذ القرارات المحلية، والرأى العام المحلى والمســـئولية الاجتماعية والتنمية المحلية.

وعلى ذلك، فإنه يمكن تحديد المقصود بفاعلية وحدات الادارة المحلية على أنها درجة قدرة وحدات الادارة المحلية على تحقيق أهدافها بنجاح وذلك من خلال آدائها لوظائفها التقليدية والمعاصرة بكفاءة، وبطريقة تلفـــت نظـــر واهتمام المواطنين المنتفعين مباشرة بالخدمات التى تقدمها لـــهم ولمجتمعـــهم المحلى.

وبالتالى، فإن وحدات الادارة المحلية عليها أن تستعد وتعـــد أيضــاً لتكون اتصالات وعلاقات مع السلطات القومية والأجهزة الحكومية وفروعها فى دائرة عملها، وكذلك اتصالات وعلاقات مع القيادات المحليـــة (الشــعبية والتنفيذية) ومع المواطنين المحليين المستفيدين بالخدمات المحلية التى تقدمها، ومع العاملين بها والذين يقومون بتقديم الخدمات للمواطنين، ويتعاملون معــهم بشكل مباشر وبشكل غير مباشر، وهذا يدعو المؤلف الى تنــاول موضــوع المشاركة الشعبية كدعامة أساسية لنظام الادارة المحلية فى موضوع مســتقل هو الموضوع التالى:

رابعاً: المشاركة الشعبية ونظام الادارة المحلية:-

إذا كانت وحدات الادارة المحلية بإعتبارها مؤسسات حكومية تعمــل على مستوى أقل من المستوى القومى لتمكين المواطنين من اشباع حاجاتــهم، تتميز بوقوعها تحت تأثير المواطن – المستفيد من الخدمــات التــى تقدمــها والمستهلك لها – بما يبديه من ملاحظات أو يقدمه مــن المقترحــات، فــإن المشاركة الشعبية تعتبر الركن الأساسى فى فعالية وحــدات الادارة المحليــة ذلك أنها تتيح توفير المعلومات والاقتراحات والبدائل والامكانيــات لتقريــر السياسات والانشطة ولوضع وتنفيذ الخطط الفعالة بواسطة المواطنين، كمــا أنها تدعم من عملية نقل السلطة التنفيذية والاداريـــة الــى وحــدات الادارة المحلية لتشارك الجماهير فى صنع الحياة بمجتمعاتها المحلية وفى ذلك خــير

خدمة للتنمية المحلية فى كافة المجالات، وسرعة تحقيق أهدافها علـــى كافـــة المستويات المحلية.

أضف إلى ذلك، أن خطط الدول لاصلاح الادارة المحلية تقوم علــــى أساس تعميق مفهوم المشاركة الشعبية وتدعيمه والعمل بكل السبل والوســـائل لزيادة اسهام المواطنين فرادى وجماعات فى الشئون المحلية.

بل الاكثر من هذا أن نجاح نظام الادارة المحلية يتوقف على مـــدى مشاركة المواطنين فى إدارة هذا النظام، إبتداء من تطبيقـــه وعنـــد انتخـــاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية، ثم عن طريق الاشتراك فى إدارة الوحـــدة المحلية، والاهتمام بها من خلال تقديم الاقتراحـــات والتوصيـــات، واشـــراك المواطنين فى إدارة الهيئات التى يستفيدون بخدماتها، وهنا تلعـــب العلاقـــات العامة دوراً هاماً فى هذا المجال. (١)

هذا ويُقبل المواطنون على المشـــاركة الشـــعبية بدرجـــات متفاوتـــة وتختلف من مواطن لآخر، ومن مجتمع محلى لآخر وفقاً للمبادرات الذاتيـــة التى يقوم بها المواطنون المحليون متمثلة فى أبسط صورها فـــى شـــكاواهم ومقترحاتهم والتى تعبر عن احتياجاتهم، وكذلك وفقاً لاستجابات المواطنيـــن المحليين لفرص المشاركة فى اتخاذ القرارات المحلية والتـــى تتيحـــها لـــهم السلطات المحلية وتتمثل فى ابسط صورها فى تعريف المواطنين بـــالقرارات التى يتم اتخاذها بشأن مجتمعهم المحلى، وبصفة عامة فإن المشاركة الشـــعبية

(١) د. حسن توفيق، مرجع سبق ذكره، ص ١٠٢..

تزداد درجة فاعليتها كلما ازداد تقدم الدول وكلما ارتفع مستوى الوعى لـــدى المواطنين بها. [١]

المقصود بالمشاركة الشعبية:

يقصد بالمشاركة الشعبية تلـــك المشـــاركة القائمـــة علـــى الشـــعور بالمسئولية الاجتماعية نحو المجتمع المحلى، وهو شـــعور عقلـــى وعـــاطفى وخلقى، إنها مشاركة من الأفراد والجماعات والقيادات فى كـــل مـــا يتصـــل بالحياة فى المجتمع المحلى بوجه عام، وفى كل ما يتعلق بالتنمية الاقتصاديـــة والاجتماعية والفكرية للمواطنين بوجه خاص، بحيث يسهم فيها كل مواطـــن بما يستطيعه أو يملكه بدافع منه، ولا مجال فيه للأنانية والذاتيـــة إلا بـــالقدر الذى يرضى الضمير، ويجعل الانتفاع من المشاركة انتفاعاً جماعياً عاماً.

ويمكن القول بأن المشاركة الشعبية فى الادارة المحليـــة لا تقتصـــر على اشتراك أو إشراك المواطنين فى صنع القرارات المحلية، بل الأكثر مـــن ذلك أنها تمتد لتشمل جميع أفعال وتصرفات المواطنين والتى تثرى التنميـــة المحلية، وتضع حلولاً للمشكلات التى يعانى منها المجتمع المحلـــى موضـــع التنفيذ الفعلى.

---

[١] د. محمد العزازى أحمد أبو أدريس، توصيف وظيفة العلاقات العامـــة فـــى الحكـــم المحلى. بالتطبيق على وحدات الحكم المحلى بمحافظة الشرقية، مرجع ســـبق ذكـــره، ص ٨٨.

ولهذا، فإن غالبية الدول تنظر إلى المشاركة الشعبية كمبدأ دستورى وكحق للمواطنين، وتعتبرها أحد المبادئ الأساسية لفلسفة الادارة المحلية. [١]

مجالات المشاركة الشعبية:

الواقع أن المواطنين يقدمون على المشاركة فى المجالات والقضايا التى تشغل بالهم وتثير اهتمامهم، ومن واقع الدراسات المحلية[٢] إتضح أن المواطنين يهتمون بدرجة أكبر بخدمات الادارة المحلية، مثل خدمات الاسكان، والصحة العامة، والمياه والكهرباء، والغاز واضاءة الشوارع والتخلص من القمامة، ونفايات المصانع، والنقل العام، وتنظيم المرور وتحديد أماكن انتظار السيارات، وإنشاء المستشفيات، ودور العبادة والمدارس، ومواقع المكاتب، والأجهزة العامة التى تضطلع بمهمة أداء مثل هذه الخدمات.

يُضاف إلى ذلك، القضايا والموضوعات التى تسيطر على أفكار المواطنين فى الوقت المعاصر مثل موضوعات البيئة والتنمية المحلية، والتخطيط للوقاية من التلوث فى المدينة والقرية، وحماية الطبيعة، والقضاء على مصادر الإزعاج والضوضاء، وصيانة الأماكن والاحياء التاريخية والأثرية.

---

[١] . موسوعة الحكم المحلى، مرجع سبق ذكره، ص ٣٧٦.

[٢] المرجع السابق مباشرة، ص ٣٩٣.

وبصفة عامة، فإن ترتيب اهتمامات المواطنين ينصـــــرف أولاً الــى تحسين وتطوير الصحة والخدمات المحلية بمختلف أنواعها، ثم يلى ذلك فـــى الاهمية السياسات الطموحة والفعالة لتحسين البيئة ككل. ثم تأتى فى النهايـــة النواحى الثقافية.

دوافع المشاركة الشعبية:

بصرف النظر عما إذا كان المواطنون يقبلون على المشاركة الشـعبية استناداً إلى مبادراتهم الذاتية أو استجابة للفرص التى تتيحها لـــهم السـلطات المحلية، فإن الدوافع الكامنة وراء المشاركة الشعبية للمواطنين فى الشــــئون والمقدرات المحلية تتعدد وتتنوع بحيث يمكن بلورتها فى مجموعتيـــن مــن الدوافع على النحو التالى:- (١)

١- دوافع المصلحة الخاصة:

حيث تكون دوافع المشاركة شخصية، ويقصد بها مشاركة المواطنيـن فى محاولة منهم للتأثير على وضع السياسة العامة والمحلية لتكـــون ملائمـــة لبعض احتياجاتهم ورغباتهم، وبالتالى تعود بالنفع عليهم – ومن أمثلـــة هـــذه الدوافع حب الظهور وتحقيق الذات ومحاولة التسلط والسيطرة والنفوذ.

---

(١) . موسوعة الحكم المحلى، المرجع السابق مباشرة، ص.ص ٣٩٩-٤٠٠.

٢- دوافع المصلحة العامة:

ويقصد بها أن يكون اهتمام المواطنين أولاً موجهاً نحو تحقيق المصلحة العامة للمجتمع ككل، وكذلك اتخاذ القرارات التى تعود بالنفع على المجتمع المحلى كله، وتجميع فئاته وطبقاته، وهذا يتطلب القدرة على تجاهل المصلحة الخاصة والمنفعة الشخصية فى سبيل الصالح العام.

معوقات المشاركة الشعبية فى الحكم المحلى:

هناك عدة عوامل تعوق عملية المشاركة الشعبية فى وحدات الادارة المحلية، وتقلل من فرص نجاحها كعملية أساسية لفعالية نظام الادارة المحلية ذاته، هذا ويمكن تجميع وتصنيف هذه العوامل كالآتى:-

المعوقات البيئية:

وتتمثل فى النظرة إلى وحدات الادارة المحلية من حيث كونها مراكز سلطة أو مراكز خدمة، وهذا ينعكس على سلوك الإدارة تجاه المواطنين وتتحدد هذه النظرة نتيجة لعوامل تاريخية، مثل الخضوع لفترات استعمارية طويلة، أو لعوامل تنظيمية، مثل ممارسة أسلوب إدارى يتسم بالمركزية، أو لعوامل طبيعية، مثل تعرض المجتمع لعدد من الكوارث استدعى ممارسة الادارة لصلاحيات وسلطات استثنائية أو بسبب توزيع المناصب الادارية على

أنصار وأقرباء السلطة الحاكمة الذين يمارسون سلطات غير محددة إســـتناداً الى تقلهم المستمد من علاقتهم بالسلطة المحلية الحاكمة. [١]

وعلى ذلك، فإذا أخذ المواطنون المشـــاركون بمفـــهوم أن وحـــدات الادارة المحلية هى مراكز سلطة، فسوف تكون العلاقة بينــــهم وبينــــها ذات طابع رسمى وروتينى جامد، وسوف يبتعدون عن المشـــاركة الشـــعبية فـــى التنمية المحلية، وبالتالى يتقلص حجم المشاركة الشعبية والعكس صحيح إذا ما أخذ المواطنون المشاركون بمفهوم أن وحدات الادارة المحلية هـــى مراكـــز خدمة.

المعوقات المتعلقة بالمواطنين:

وهى مجموعة العوامل السلوكية والاقتصادية والاجتماعيـــة، والتـــى تتمثل فى الآتى:-

١ – انخفاض مستوى الدخول وانخفاض مستوى التعليم:

حيث ثبت أن المواطنين أصحاب أعلى الدخول وأقلها لا يشـــاركون بفاعلية فى الادارة المحلية، نظراً لانشغال أصحاب الدخول العليا فى المجتمع المحلى بأمور وسياسات قومية، مثل سياسة الأجور وحق الاضـــراب عـــن العمل والضرائب والبنيان الاقتصادى، أما أصحاب الدخول الدنيا فإن شـــغلهم

---

(١) إجلال إبراهيم مبروك، المشاركة الشعبية فى الحكم المحلى، أبحـــاث لجنـــة المـــوارد البشرية، مؤتمر إدارة وحدات الحكم المحلى، من ٢٨-٣٠ أبريل ١٩٨١، (القـــاهرة: اتحاد جمعيات التنمية الادارية)، ص ١٤.

الشاغل هو السعى نحو كسب دخولهم، ولا يهمهم سوى توفير حـــد الكفـــاف اللازم لضمان حياتهم، وبالتالى فإن عصب المشاركة الشـــعبية فـــى الادارة المحلية يقوم على كاهل تكل الطبقة صاحبة الدخول المتوسطة وذات الخلفيـــة الأكاديمية مثل المدرسون وأساتذة الجامعات والباحثين والمحاضرين. (١)

وكذلك المجتمع المحلى الذى تغلب عليه الأمية تنحصر فيه المشاركة الشعبية فى أقل عدد من المواطنين وبالتالى تكون أقل فاعلية، وهنا فإنه يمكن لأجهزة العلاقات العامة القيام بتصميم برامج فعالة للقضاء على الأميـــة فـــى وحدات الادارة المحلية التى تنتشر فيها الأميـــة، وكذلـــك اســـتثارة حمـــاس المثقفين للمشاركة فى محو أمية غيرهم من المواطنين بالاضافة إلـــى القيـــام بعمليات تحفيز واسعة النطاق فى وسائل الاتصال المحلية والقومية.

٢ – *السلبية:*

حيث انتهت الكثير من الدراسات إلى سيطرة ظاهرة اللامبالاة والفتور والاقتناع السلبى بالحالة الراهنة نتيجة ما ترسب عنها من عادات يمكـــن أن تؤدى إلى توجيه الكثير من النقد لممارسات تعبئة الجماهير وحفزهم للمشاركة فى شئون مجتمعهم المحلى، بل الأكثر من ذلك أن باحثين قد أجريا دراســـة وافية حول ظاهرة انتشار غير المشاركين فى شئون المجتمع المحلى والذيـــن يطلق عليهم (المتفرجون) وتم التوصل إلى أنها من أخطـــر الظواهـــر التـــى تواجه المجتمع الحديث، وهناك ضرورة لفهم التفاعلات السلبية التى تحـــدث

---

(١) د. موسوعة الحكم المحلى، مرجع سبق ذكره، ص ٣٩٧-٣٩٨.

بين هؤلاء المتفرجين وما تفرضه المواقف السائدة في المجتمـــع، ويطلقـــان مسميات آخرى على هذه الظاهرة منها اللامبالاة والاغـــتراب، هـــذا ويؤكـــد الباحثان على أهمية إدراك إستجابات المواطنين للقضايا المطروحة، وأسـلوب مواجهتها، وبالتالي الحصول على معدلات متزايدة من المشاركة الشعبية.

٣- المصلحة الخاصة:

أن طبيعة الانسان وظروف العصر اليوم تحركه المصلحة الخاصـــة أكثر مما تحركه المصلحة العامة، وعلى الرغم من أن مشـــروعات التنميـــة تحقق للمواطنين فوائد عديدة، إلا أنهم لا يهتمون بالمشـــاركة فـــي تخطيـــط السياسات العامة والمحلية قدر اهتمامهم بالجوانب التفصيلية التي تؤثر علـــى مصالحهم الخاصة.

ويؤكد ذلك ما أوضحته عدد من تقارير الحكم المحلي فـــي بعـــض الدول، من أن القليل جداً من التعليقات والاعتراضات والاقتراحات هـــو مـــا يتعلق فعلاً بالسياسات العامة والمحلية، بينما الغالبية العظمى مـــن التعليقـــات والاعتراضات والاقتراحات تتعلق بخطط تنظيم الطرق ونزع الملكيـــة..... وخلافه،[١] وهذا بدوره يعتبر معوقاً للمشاركة الشعبية فـــي وحـــدات الإدارة المحلية.

---

[١] المشاركة، الاتحاد الدولي للسلطات المحلية، ترجمة صبحي محـــرم وعمـــر وصفـــي عقيلي، (القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الادارية، العدد ١٦٧، ١٩٧٤)، ص. ٥٣.

المعوقات الإدارية:

وتتمثل هذه المعوقات فى الآتى:

١- التنظيم البيروقراطى:

حيث تضم وحدات الحكم المحلى موظفين حكوميين قد يقيمون فـــى نطاق الوحدة المحلية ويخضعون رئاســياً لإدارات علـــى مســتوى الأقــاليم والمستوى المركزى، ويستتبع ذلك أن يقوم بين تلك المســـتويات نـــوع مـــن التبعية يتمثل فى المستوى الأدنى من واجبات الخضـــوع والطاعـــة ويتمثـــل بالنسبة للمستويات العليا فيما يسمى بالسلطة الرئاسية ومن ناحية أخرى فـــإن المواطنين حين يفقدون الثقة فى الادارة المحلية ويشعرون بالعجز حيال بنائها البيروقراطى وعدم القدرة على التأثير فى قراراته، فإن النتيجة النهائية هـــى انخفاض درجة المشاركة الشعبية فى وحدات الحكم المحلى. [1]

كما أن هذا النوع من التنظيمات لا يتيح الفرصة لمشاركة المواطنيـن مهما تعددت صور المشاركة بمقتضى القانون، حيث تقـــوم العلاقـــات بيـــن الادارات المختلفة وبينها وبين المواطنين على أسس رسمية، ويتـــم تجميـــع احتياجات المواطن بأسلوب نمطى لا يأخذ فى الاعتبار طبيعة البيئة المحليـــة وتقاليد سكانها، ثم تصعد الاحتياجات الى المستويات الاعلى البعيدة عن واقـــع

---

[1]_د. ظريف بطرس، مبادئ الادارة المحلية وقضاياها فى النظرية والتطبيق (القـــاهرة: مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٧١)، ص ١٤.

- إجلال إبراهيم مبروك، مرجع سبق ذكره، ص ١٥.

احتياجات المواطنين، ويتم تخطيط التنمية على أساس البيانات والاحصائيات، وتقرر أولويات المشروعات بطريقة تقديرية محضة، وهذا بدوره يؤدى إلى فشل بعض مشروعات التنمية فى تلبية الاحتياجات المحلية للمواطنين.

وفى ظل مثل هذا التنظيم تقل فاعلية صور المشاركة الشعبية فمثلاً الشكاوى قد لا تجد تجاوباً من السلطات المحلية فينكمش حجم المشاركة من خلالها، نظراً لتأكد المواطنين من عدم جدوى محاولات ممارسة نوع من التأثير على السلطات المحلية وبالقدر الذى يحفزهم ويستثيرهم للمشاركة.

٢- عدم وضوح القوانين وتضاربها:

حيث يؤدى غموض القوانين وعدم وضوحها إلى التباس الأمر على المواطنين، وعدم وضوح الرؤيا أمامهم، فلا يمكنهم معرفة المجالات التى يمكنهم المشاركة فيها، وإلى أى مدى يشاركون وما هى صور المشاركة المتاحة لهم، وأى القرارات يمكنهم التأثير فيها، وأيها يتعين عليهم تقبلها دون مناقشة، وما هى مراحل اتخاذ وصنع القرار التى يسمح لهم بالمشاركة فيها.

والواقع، أن عدم وضوح القوانين وتضاربها فى مثل هذه الأمور، يؤدى إلى تقليص المشاركة الشعبية، بل ويعوقها عن تحقيق أهدافها.

٣- قصور العلاقات العامة والاتصالات المحلية:

حيث لا يقبل المواطنين فى بعض التجمعات الريفية – وخاصة فى الدول النامية- على المشاركة نتيجة غموض بعض المفاهيم مثل التنمية المحلية والمشاركة الشعبية وتنظيم وترشيد الاستهلاك وحماية المستهلك والتى

لابد من بلورتها فى أذهان المواطنين حتى يتقبلها المواطن العادى وهذا يقــع ضمن مهام العلاقات العامة فى الادارة المحلية.

كذلك فإن المشاركة الشعبية تتطلب الإلمام بواقــع البيئــة المحليــة ومشكلاتها وإمكانياتها التى يمكن استغلالها لتحقيق أهداف التنمية والعقبــات التى تعوق عملية التنمية المحلية وتبصير المواطنين بكل ذلك، وهذا أيضاً يقع ضمن مهام العلاقات العامة فى الحكم المحلى.

ومن ناحية أخرى، فإن قصور الاتصالات فيما بين السلطة المحليــة والمواطنين، وعدم متابعة تعليقات المواطنين وآرائهم فــى خطــط التنميــة المحلية والقومية يقلل من حجم المشاركة الشعبية وكذلك يقلل من فاعليتها فـى وحدات الإدارة المحلية.

وأيضاً فإن عدم الاهتمام بنظم المقترحات والشكاوى المحلية والتــى تفيد فى التعرف على احتياجاتهم ومشكلات ورغبات المواطنين، يقلل كذلــك حجم المشاركة الشعبية، لعدم ثقة المواطنين من جدوى مقترحاتهم وشكاواهم.

أضف إلى ذلك، أن عدم متابعة نشاط الجمعيات والهيئات الاجتماعيـة والسياسية، والمهنية، وعدم تشجيعها، وكذلك عدم إستطلاع آرائها فيما يتعلـق بخطط التنمية القومية والمحلية، وعدم الاستفادة مــن الدراســات والبيانــات المتاحة لديها يؤدى إلى تقليص فرص المشاركة الشعبية التى يمكن أن تتحقـق من خلالها.

وأخيرا، فإن هناك ثلاثة معايير يمكن تطبيقها لقياس مدى النجـــاح أو الفشل فى ممارسة المشاركة الشعبية فى أى مجتمع محلى، وكذلك لقياس مدى قدرة العلاقات العامة على القضاء على كافة صور اساءة استخدام المشـــاركة الشعبية، ولقياس مدى قدرتها على التغلب على معوقات المشـــاركة الشـــعبية فيه.

وتتمثل هذه المعايير، فيما يلى: [1]

١- عدد المواطنين الذين يساهمون فى الشئون المحلية بالقياس إلى جملة عدد السكان، وهنا قد تظهر الهوة التى تفصل بين السلطة المحلية والمواطنين، أو الصراع والتحدى بينهما، أو درجة قوة وضعف النظام ممـــا يجعـــل الحماس يشتد أو يخبو نحو الشئون المحلية، وبالتـــالى نحـــو المشـــاركة الشعبية.

٢- إثراء المشاركة فى عملية صنع القرار المحلى، سواء كان ذلك بـالإقتراح والمبادأة أم بالتعديل والتبديل أم الإبطال للسياسات والقرارات المحلية.

٣- مدى فائدة المشاركة فى تحقيق كفاءة الســـلطة المحليـــة أى مـــدى مـــا استطاعت الديمقراطية الشعبية أن تحققه فى تنفيذ الـــبرامج والقـــرارات المحلية.

---

[1] موسوعة الحكم المحلى، مرجع سبق ذكره، ص ٣٦١.

والواقع أن هذه المعايير هى التى تحدد درجـــة فاعليـــة المشـــاركة الشعبية فى اية وحدة محلية وعلى أى مستوى محلى (محافظـــة – مركـــز – مدينة – قرية – حى) وحتى على مستوى الإقليم، بل الاكثر من ذلـــك علـــى المستوى القومى ذاته.

خامساً: التمويل المحلى كدعامة أساسية لنظام الادارة المحلية:-

يضطلع نظام الادارة المحلية بالقيام بتأديـــة الخدمـــات ذات الطـــابع المحلى والتى يحتاج القيام بها إلى تمويل مالى، ومن ثم ينبغى معرفة الطـــرق والوسائل التى تدبر بها الأموال اللازمة حتى يمكن لـــهذه الوحـــدات الوفـــاء بالتزاماتها نحو مواطنيها.

ويمكن للحكومة المركزية تدبير الامـــوال اللازمـــة لتغطيـــة انفـــاق الوحدات المحلية وذلك فى صور إعانات او مخصصات فى الموازنة العامـــة للدولة إلا أن هذا الاسلوب يؤدى إلى عدم استقلال وحـــدات الادارة المحليـــة عن الحكومة المركزية، وبالتالى تخضع أعمال تلك الوحدات للرقابة المركزية الصارمة.

فالحكومة المركزية بمنحها الأموال اللازمة لوحدات الإدارة المحليـــة حتى تستطيع الإنفاق على خدماتها، يُصبح من حقها أن تراقب انفـــاق تلـــك الأموال، وذلك للتأكد من إنفاقها فى الأوجه المخصصة لها، كما أن للحكومة المركزية الحق فى منح أو منع هذه الأموال عن وحدات الادارة المحلية التـــى

تسير وفقاً لأوامرها مما يزيد من تدخلها فى شئون هــــذه الوحــدات وتقبــل وحدات الادارة المحلية لذلك يعنى تنازلها عن قدر من استقلالها الادارى فـــى سبيل الحصول على الاعانات الحكومية.

ولكى تميز الادارة المحلية عن الادارة المركزية لابـــد مـــن توفـــير احتياجاتها من الموارد المالية لدعم استقلالها وتأكيد حريتها فى العمل وتتطلب فلسفة نظام الادارة المحلية توافر شروط معينة فى هـــذه المـــوارد لا يتعيـــن بالضرورة أن تتوافر فى الموارد المركزية، وأهم الشروط التى يجب توافرها فى موارد نظام الحكم المحلى ما يلى:

١- **محلية الموارد:** أى أن يكون وعاؤها أو الأصل الذى تربط عليـــه فـــى نطاق الوحدة المحلية، وأن تكون مميزة بقدر الامكان عن أوعية المـوارد المركزية.

٢- **ذاتية المورد:** أى استقلال الهيئات المحلية وسلطاتها فى تقديـــــر ســـعر المورد وربط تحصيله، حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتـــها الماليـــة وحصيلة الموارد المتاحة لها.

مصادر التمويل المحلى:

نتيجة لاختلاف ظروف وامكانيات وفلسفة كل دولـــة فــإن المـــوارد المحلية بدورها تختلف من دولة لأخرى وفقاً لاختلاف هذه الظروف وتلـــــك الامكانيات والفلسفات وسوف يتم تناول كل مصدر مـــن مصـــادر التمويـــل المحلى بالتفصيل كما يلى:-

أ- الضرائب المحلية:

الضرائب المحلية عبارة عن فريضة من المال تحصلـــها السـلطات المحلية من المواطنين المحليين المقيمين فى نطاقها لتحقيق منافع عامة لـــهم، ويتم تصنيف الضريبة المحلية حسب القواعد التالية:

١- حسب عددها:

وتنقسم الضريبة وفقا لهذا المبدأ إلى الضريبة الموحـــدة والضرائـــب المتعددة وتمتاز الضريبة الموحدة بالاقتصاد فى التكاليف وســـهولة تقديرهـــا وتحصيلها ولكن رغم هذه المزايا فيوجد للضريبة الموحدة عدة عيوب تفـــوق مزاياها وهذه العيوب ما يلى:

- لا تستطيع أن تغطى كافة الاحتياجات المحلية مهما بلغت حصيلتها.
- أنها لا تحقق العدالة من حيث التكليف بادائها وذلك لإقتصارهـــا علـــى فئات دون الفئات الأخرى.
- إغراء المكلفين بها على التهرب منها، إذا كانت طبيعتها تسمح بالتلاعب فى وعائها.

ولذلك فمن الأفضل تنوع وتعدد الضرائب المحلية بشرط وضوحـــها وعدالتها وسهولة تقديرها واقتصادها من جهة وتميزها المركزية مـــن جهــة أخرى.

٢- *حسب أوعيتها:*

وتنقسم إلى الضرائب على الأشخاص والضرائـب علـى الأمـوال، والصورة الوحيدة للضرائب على الأشخاص هى ضريبة الرؤوس وتفـــرض على الأشخاص البالغين فى نطاق الوحدة المحلية على أساس وحـــدة فئتـــها بالنسبة لكافة الأشخاص الخاضعين لها، وتمتاز الضرائب على الأشخاص بما يلى:-

- سهولة تقديرها وتحصيلها.
- ثبات وعائها وصعوبة التلاعب فيها لارتباط الوعاء بالشخص نفسه.
- امتداد وعائها إلى غالبية المواطنين المحليين.
- تعتبر موردا محليا ذاتياً.

وأما عيوب هذا النوع من الضرائب فهو أن حصيلتها قليلة ولا تحقق قواعد العدالة الضريبية بسبب وحدة فئتها.

يتضح مما سبق أهمية هذا النوع من الضرائب كمورد مالى للوحدات التى تسود فيها النظم القبلية أو تلك التى لا توجد لها موارد محلية كافية.

أما فيما يتعلق بالضرائب على الأموال فهى الضرائب التـــى يكـــون الوعاء الخاضع فيها للضريبة مالا وليس شخصاً.

وتشمل الضريبة على الأموال عدة أنواع وهى:

١- ضريبة المبانى.

٢- ضريبة الأطيان.

٣- ضريبة المواشى.

٤- ضريبة النخيل.

٥- الضرائب على الثروة المنقولة أو ضرائب الدخل.

٦- الضرائب غير المباشرة. كضريبة الملاهى وضريبة المراهنات والضرائب على الإنتاج والضرائب على المبيعات المحلية، والضرائب على المشروبات الروحية.

٣- *حسب درجة مركزيتها:*

ووفقا لهذا الأساس فى تقسيم الضريبة فهى أما أن تكون نسبة مئوية مضافة للضريبة المركزية أو نسبة مقتطعة من الضريبة المركزية.

ب- الرسوم المحلية:

وتقوم الوحدات المحلية بتحصيل هذه الرسوم مقابل تقديمها للخدمات المحلية التى تعود بالنفع والفائدة على دافعى هذه الرسوم.

وتتمثل الرسوم المحلية فى رسوم الإنتاج على اختلاف أنواعها والأسواق والاستهلاك ورسوم المهارات.

جـ- ايراد الأملاك العامة للوحدات المحلية:

وتشمل إيجارات الأملاك وفوائد الأموال المدفوعة للهيئات المحلية فى البنوك.

د- الإعانات الحكومية:

وتتمثل الإعانات الحكومية فى المبالغ التى تشارك بها الخزينة العامة للدولة فى نفقات الخدمات التى تقدمها الوحدات المحلية طبقا لاختصاصاتها وتهدف هذه الإعانات إلى ضمان حد أدنى من الخدمات على كافة المستويات المحلية.

والجدير بالذكر، أن إعانة الحكومة المركزية للوحدات المحلية ليس لها قواعد ثابتة منظمة، فهى تمثل الفرق بين إيرادات الوحدة المحلية ومصروفاتها أى أنها تمنح للوحدات المحلية لمساعدتها على موازنة إيراداتها مع مصروفاتها.

وتعتبر الإعانات الحكومية من العوامل التى تؤدى إلى تقاعس الوحدات المحلية عن تنمية إيراداتها الذاتية، وذلك لأنها تضمن دائما موازنة إيراداتها بمصروفاتها عن طريق الإعانات الحكومية مما يعمل على إضعاف المبادئ المحلية وفى مقدمتها الاستقلال المالى لهذه الوحدات.

وبناء على ذلك فإنه على الوحدات المحلية أن تسعى إلى التخطيط لمشروعاتها وتحديد احتياجاتها المالية وتحديد ما يمكن أن توفره من هذه الاحتياجات محليا ثم تقوم الحكومة المركزية بإعانتها بالباقى.

هـ- القروض:

تمتلك السلطات المحلية سلطة الحصول على القروض بغرض تمويل المشروعات الاستثمارية التى تقوم بها، وذلك بسبب عجز الموارد المالية للوحدات المحلية عن تحمل تكاليف هذه المشروعات، ومنح سلطة الاقتراض

للوحدات المحلية فى حدود معينه وذلك بشرط موافقة الحكومة المركزية على عقد القروض عند زيادتها عن الحدود الموضوعية.

و- بنوك الادخار المحلية:

وهى مؤسسات محلية ذات شخصية اعتبارية وتعتبر مـــن أشـــخاص القانون العام وتمارس هذه البنوك عملها فى الوحدات المحلية المختلفة.

وتقوم هذه البنوك بتنمية الوعى الادخارى وتجميع المدخرات علــــى المستوى المحلى لتحول بها المشروعات الاستثمارية، ويقـــوم بـــإدارة هـــذه البنوك أفراد من أهالى الوحدة المحلية المتواجد بها البنك الادخارى المحلـــى ويدرب هؤلاء الأفراد لهذا الغرض.

وقد بدأت تجربة هذه البنوك فى جمهورية مصر العربية فى محافظـــة الدقهلية بمدينة ميت غمر عام ١٩٦٥، ثم أنشـــئت مراكـــز أخـــرى داخـــل المحافظة المذكورة فى شربين والمنصورة ودكرنس، وزفتـــى، إلا أن هـــذه المراكز لم تستمر طويلا وألغيت فيما بعد.

سادسا: العلاقة المالية للحكومة المركزية بالسلطة المحلية:-

وتتمثل أهم صور هذه العلاقة فيما يلي:

أ- الخدمات المالية:

١- تقوم الحكومة المركزية بتحصيل الضرائب والرسوم المحلية نيابة عن السلطات المحلية لتوفير نفقات التحصيل وتوفير مصادر الاقتراض بأسعار فائدة معقولة.

٢- معاونة المحليات فى وضع خطط التنمية المحلية والاقليمية وتنسيق هذه الخطط وربطها مع الخطة العامة للدولة.

٣- تنفيذ المشروعات الاقتصادية التى تعجز إمكانيات السلطة المحلية عن تنفيذها أو المشاركة فى تنفيذها، وذلك مثل تنفيذ مشروعات الرى وإنشاء شبكات المواصلات والاتصالات وغيرها والتى تؤدى إلى زيادة دخل المحليات.

٤- مشاركة السلطات المحلية فى دراسة كيفية تنمية مواردها المحلية.

٥- توزيع الموارد المالية (ويقصد بها الموارد الغير محلية ذاتية) بين السلطات المحلية وفقا للأسس الموضوعية التى يضعها المشرع فى كل دولة، مع مراعاة العدالة فى التوزيع.

٦- معاونة السلطات المحلية فى تأمين المعدات، والتجهيزات والمواد وسائر المشتريات اللازمة لها، وبصفة خاصة تلك التى لا تتوافر محليا.

ب- رقابة الأموال:

تقوم الرقابة على الأموال بالحد من حرية السلطات المحليـــة نظـــرا لندرة الموارد المالية وتوجيه الجانب الأكـــبر منـــها لتمويـــل المشـــروعات الاستثمارية اللازمة لتحقيق التنمية الاقتصادية، وبذلك لا تستطيع الســـلطات المحلية الحصول على حاجاتها من المال اللازم للقيام بمسئولياتها بكفاءة.

ومن ناحية أخرى، فإن الموارد المالية المقررة للسلطات المحليـــة لا تغطى الا جزءا محددا من إنفاقها، مما يجعلها تعتمد بالدرجة الأولـــى علـــى اعانات السلطات المركزية، مما يعمل على اخضاعها لمزيـــد مـــن الرقابـــة المركزية فعدم توفر عناصر الاستقلال المالى يستتبعه بـــالضرورة المســـاس بالاستقلال الإدارى.

ومن أهم صور رقابة الأموال ما يلى:

١- التصديق على الموازنات السنوية للهيئات المحلية.

٢- التصديق على القروض التى تعقدها الهيئات المحلية.

٣- التفتيش المالى.

٤- التصديق على تحديد قيمة الضرائب والرسوم المحلية وفرضها وتعديلها أو تقصير أجل سريانها.

التمويل المحلى فى جمهورية مصر العربية ومشاكله:

يمكن تصنيف موارد الوحدات المحلية فى جمهورية مصر العربيـــة وفقا للمستوى المحلى كالآتى:-

أ- الموارد المالية للمحافظة:

وتتكون الموارد المالية للمحافظة مما يلي:

- موارد خاصة بالمحافظة وتتكون من:

١- ربع حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان في المحافظة وكذلك ربع حصيلة الضريبة الإضافية التي يقررها المجلس على ضريبة الأطيان بالمحافظة.

٢- ضرائب ورسوم السيارات والموتوسيكلات والعربات والدرجات ووسائل النقل المرخص بها في المحافظة.

٣- نصف ثمن بيع المباني والأراضي الفضاء المعدة للبناء المملوكة للدولة والداخلة في نطاق المدن.

٤- حصيلة استثمارات أموال المحافظة، وإيرادات المرافق التي تقوم بإدارتها.

٥- الضرائب والرسوم الأخرى ذات الطابع المحلي التي تفرض لصالح المحافظة.

٦- الإعانات الحكومية.

٧- التبرعات والهبات والوصايا.

- ***موارد مشتركة مع سائر المحافظات وتتضمن ما يلى:***

١- نصيب المحافظة عن الضريبة الإضافية على الصـــادرات والـــواردات التى تفرض فى دائرتها وتأخذ المحافظة نصف حصيلتها، ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة.

٢- نصيب المحافظة فى الضريبة الإضافية على القيم المنقولة، وفى ضريبة الأرباح التجارية والصناعية.

ب- الموارد المالية للمركز:

وتتضمن الموارد المالية للمركز البنود التالية:

١- المبالغ المالية التى يخصصها المجلس المحلى للمحافظة لصالح المركز.

٢- حصيلة استثمار أموال المركز وإيرادات المرافق التى يديرها.

٣- الإعانات الحكومية.

٤- التبرعات والهبات أو الوصايا.

٥- القروض التى يبرمها المجلس.

جـ- الموارد المالية للمدينة:

وتتكون هذه الموارد المالية مما يلى:

١- ما يتم تحصيله من الضريبة على العقارات المبنية الواقعة فـــى دائـــرة اختصاصات المجلس، والضرائب الإضافية المقررة، ومنـــها الضريبـــة المخصصة حصيلتها طبقا للقانون لأغراض قومية.

٢- ما يتم تحصيله من ضريبة الملاهى والمراهنات المفروضين داخل نطاق المدينة.

٣- يخص المدينة ٧٥% من حصيلة الضريبـــة الأصليـــة المقـــررة علـــى الأطيان الكائنة فى دائرة اختصاص المدينة، كمـــا يخصـــها ٧٥% مـــن حصيلة الضريبة الإضافية المقررة على هذه الأطيان.

٤- ما يخصصه المجلس المحلى للمحافظة لصالح المدينـــة مـــن المـــوارد المقررة للمحافظة.

٥- الرسوم التى يفرضها المجلس المحلى للمدينة.

٦- ما تحصله الحكومة فى نطاق المدينة من ايجـــار المبـــانى والأراضـــى الفضاء الداخلة فى املاكها الخاصة، ونصف المبلغ المتحصل مـــن بيـــع المبانى والأراضى المذكورة.

٧- إيرادات استثمار أموال المدينة والمرافق التى تتولاها.

٨- الإعانات الحكومية والتبرعات والهبات والوصايا.

٩- القروض التى يعقدها المجلس المحلى للمدينة.

د- الموارد المالية للقرية:

وتتكون هذه الموارد المالية مما يلى:

١- أخذ ٧٥% من حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان الواقعة فى نطاق القرية، وأيضا ٧٥% من حصيلة الضريبة الإضافية المقررة على هذه الأطيان.

٢- الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى، والتى يفرضها المجلس المحلى للقرية.

٣- ما يتم تحصيله من ضريبتى الملاهى والمراهنات المقررة فى نطاق القرية.

٤- موارد أموال القرية والمرافق التى تقوم بإدارتها.

٥- ما يخصصه المجلس المحلى للمحافظة من موارد المحافظة لصالح القرية.

٦- الإعانات الحكومية.

٧- التبرعات والهبات والوصايا.

٨- القروض التى يعقدها المجلس المحلى للقرية.

مشاكل التمويل فى الوحدات المحلية بجمهورية مصر العربية:

تواجه عملية التمويل فى الوحدات المحلية العديد من المشكلات والتى من أهمها ما يلى:

١- ضآلة حجم الموارد المالية الذاتية الخاصة بها، ولذلك تعتمد الوحـــدات المحلية اساسا على الاعانات المالية التى تقدمها لها الحكومة المركزية.

٢- الصعوبات التى تقابل الوحدات المحلية فى تحصيــل المــوارد المالية الخاصة بها، والتى ترجع اساسا على عدم كفاءة نظام التحصيل وعــــدم كفاءة الجهاز القائم بذلك، وعدم تعاون الهيئات الحكومية التـــى تحصـــل بعض الموارد لصالح الوحدات المحلية.

٣- القيود المفروضة على حرية الوحدات المحلية فى الاقتراض، وصعوبـــة الحصول على مصدر مناسب للاقتراض بشروط وفوائد ميســـرة، ممـــا يجعلها لا تعتمد على الاقتراض كمصدر أساسى للتمويل.

٤- عدم وجود أجهزة مالية تعمل على التسويق المحلى مثل بنوك الادخـــار المحلى تعمل على تعبئة المدخرات المحلية واستثمارها فى المشـــروعات المحلية.

٥- تعدد أنواع الموارد المحلية، حيث أن تعدد أنواع الموارد المحليـــة فـــى جمهورية مصر العربية يؤثر على كفايتها كمورد محلى فعال، ومن أمثلة هذه الموارد ما يلى:

- الضرائب الإضافية والتى تفرض علاوة على الضرائب الأصلية.

- نصيب الوحدات المحلية من بعض الضرائب المفروضة فى دائرتها.
- الرسوم التى يفرضها المجلس المحلى.
- الضرائب الأصلية الخاصة بكل وحدة محلية.
- إيرادات استثمار أموال الوحدات المحلية.
- الإعانات الحكومية والوصايا والهبات.
- حسابات الخدمات والتنمية بالوحدات المحلية.
- القروض التى تعقدها المجالس المحلية.

ويتضح من العرض السابق، أن هناك تنوعا ملحوظا فى أنواع الإيرادات المحلية، ويزداد هذا التنوع وضوحا إذا تبينا المفردات التى يتكون منها كل بند من البنود السابقة، وخاصة بنود الضرائب والرسوم والائتمان.

ومما لاشك فيه، أن تنوع مصادر الموارد المالية لـه العديد من المساوئ والعيوب والتى من أهمها ما يلى:

أ- انخفاض كفاءة التحصيل:

فتنوع الموارد المحلية ينعكس أثره سلبا على كفاءة التحصيل فعلـــى الرغم من أن بعض هذه الموارد يتم تحصيلها بواســـطة أجـــهزة الحكومـــة المركزية الا أن ما تبقى وما تقوم بتحصيله أجهزة السلطة المحلية لا يتناسـب وكفاءة هذه الأجهزة.

ب- ارتفاع تكلفة التحصيل:

حيث إن تنوع الموارد المحلية بهذه الصورة يؤدى إلى ارتفاع تكلفـــة تحصيلها، فليس المهم حصيلة المورد، وإنمـــا يـــأخذ فـــى الاعتبـــار تكلفـــة التحصيل أيضا والتى تلتهم الكثير من هذه الحصيلة، وجدير بالذكر أن هنـــاك كثيرا من الموارد تعتبر غير إقتصادية نظرا لإرتفاع تكلفتها وعلى الأخـــص الرسوم ويرجع السبب فى ذلك إلى ارتفاع تكلفة التحصيل نظرا لصغر قيمـــة الرسوم كما انها تجمع من أوعية متناثرة نسبيا، ومن أمثلة تلك الرسوم علـــى العربات والدراجات وحيوانات جر العربات والكلاب والدواب.

جـ- إمكانية التهرب:

فتنوع الرسوم المحلية قد يدفع الكثير من أبناء الوحدات المحلية إلـــى التهرب من دفع تلك الرسوم وذلك لانخفاض إمكانياتهم المادية بشـــكل عـــام وإعتقادهم بثقل العبأ الواقع عليهم، واعتقادهم فى عدم عدالة تلـــك الرســـوم أيضاً.

٦- عدم مرونة النظام المالى:

تعتبر الضرائب على العقارات مورداً أصليا للوحدات المحليـة الا أن وعائها الضريبى يتسم بالثبوت والجمود، كما ان الأراضى الزراعيـة علـى الرغم من رفع القيمة الإيجارية للفدان الا أن هذه الزيـادة لا تتناسـب مـع الزيادة فى الاسعار خاصة أن القيمة الايجارية للأراضى الزراعية تتسم بعـدم المرونة والجمود وعدم مجاراتها للارتفاع المستمر فـى أسـعار المنتجـات الزراعية كما أن القيود المفروضة فى حالات كثيرة تعرقل النظـام المـالى، ومن الأمثلة على ذلك عدم السماح للوحدات المحلية باستخدام عـائد خدمـة تقدم حاليا من أجل تقديم خدمات جديدة غير واردة فى الميزانية.

٧- سيطرة الحكومة المركزية على التمويل المحلى:

تخضع الكثير من القرارات الخاصة بـالوحدات المحليـة المتعلقـة بالتمويل المحلى لرقابة شديدة من أجهزة الحكومـة المركزيـة، ولا يوجـد اعتراض على وجود الرقابة والاشراف الحكومى عليـها طالمـا لا تعـوق المحليات عن أداء دورها الا أن رقابة الحكومة بالصورة التى توجـد عليـها الأن تؤدى إلى عرقلة المحليات حيث تسيطر الحكومة المركزية على التمويل المحلى من خلال القيود الصارمة الموضوعة للتصرفـات الماليـة، وذلـك متمثلا فى النسب المحددة للرسوم التى يفرضها المجلس المحلى.

وهناك أيضا الكثير من القيود المفروضة على تصـرف السـلطات المحلية فى أموالها الثابته والمنقولة، مع أن ذلك فى صالح الوحدات المحليـة كذلك القيود المفروضة على قبول الاعانات الأهلية والأجنبية.

أساليب معالجة مشاكل تمويل الوحدات المحلية وتنمية مواردها:

لكى يتم معالجة مشاكل التمويل فى الوحدات المحلية، فإنــــه يمكــن اتباع الآتى:

١-تدعيم الإدارة المالية بالوحدات المحليــــة بالعـــاملين مـــن ذوى الخـــبرة والمؤهلات الملائمة، وبصفة خاصة خريجى كليات التجـــارة ومعـــاهد ومدارس التجارة وخريجى مدرسة الصرافة، وذلك بتكليفهم بالعمل بتلـك الوحدات.

٢-الإهتمام ببرامج تدريب العاملين الماليين وإمداد تلك الــبرامج بالكفايــات المتخصصة فى مجال التدريب على الاعمال المالية كما يجب الاهتمـــام بالنواحى العملية الخاصة بالشئون المالية.

٣-إعداد كتيبات ودلائل تنظيمية تشتمل علـــى القواعــد الماليـــة وقواعــد اجراءات الشراء والتخزين وإجراءات الاستلام والفحـــص والتحصيــل والصرف والنماذج الواجب اســـتخدامها وكيفيـــة القيــد فـــى الدفـــاتر والسجلات.

٤- إعداد نظام لتحفيز العاملين فى أجهزة التحصيـــل بـــالوحدات المحليـــة بحيث يكافأ الموظف الذى يثبت كفاءته فى عملية التحصيـــل ويجـــازى المقصر فى ذلك.

٥-يجب أن تحصل الوحدات المحلية على كافة الموارد ذات الطابع المحلـــى ويقتضى ذلك تحويل جميع الموارد ذات الطابع المحلى التـــى لا تـــزال تعتبر من الموارد المركزية إلى مالية تلك الوحدات.

٦-أن يتم السماح للوحدات المحلية بالحصول على نسبة معينة من الضرائب المركزية مثل ضريبة الدخل، وضريبة التركات ... الخ.

٧-العمل على تعبئة المدخرات المحلية وذلك عن طريق إنشاء بنوك الادخار المحلى مع منح تلك البنوك الضمانات الكافية والتى تكفل لها ممارسة دورها بفاعلية فى التمويل والتنمية المحلية.

٨-تشجيع أبناء الوحدات المحلية على إعطاء معونات مالية لوحداتهم المحلية، وذلك بتخصيص بعض الإعتمادات المالية للوحدات المحلية التى يقوم مواطنوها بتوفير باقى الأموال اللازمة لتنفيذ مشروع معين أو خدمة معينة مثل إنشاء مدرسة، أو القيام بخدمة صحية معينة.

٩-زيادة الرسوم التى تتسم بالسهولة فى التحصيل، كرسم إستهلاك التيار الكهربائى، وإلغاء الرسوم المحلية غير الإقتصادية والتى تزيد تكلفة تحصيلها عن العائد الذى تحصل عليه الوحدة المحلية منها، مثل الرسوم على الدواب والعربات الكارو والدراجات.

١٠- السماح للوحدات المحلية بالاقتراض من البنوك المالية أو من الأهالى وطرح سندات فى الوحدات المحلية حتى يمكن القيام بالمشاريع الاستثمارية وذلك دون الحاجة لموافقة جهة أخرى لا يتجاوز عن ١٥% من ميزانية الوحدة المحلية.

١١- تخفيف القيود المالية على الوحدات المحلية ومنح تلك الوحدات سلطات مالية أوسع وذلك من خلال الآتى:

أ- إعطاء الوحدات المحلية حرية أكثر فى فرض الضرائب والرسوم والاعفاء منها.

ب-زيادة السلطة للاقتراض دون حاجة لتصديق جهات أخرى.

جـ- زيادة السلطة الممنوحة للمجالس لمحلية للتصرف بالمجان فى أموال الوحدات المحلية.

١٢- حيث أن الإعانات المركزية تلعب دورا فى ميزانية الوحدات المحلية فيجب أن توزع هذه الاعانات وفقا لمعايير ثابتة تعكس بوضوح الاحتياجات المحلية ومن أمثلة هذه المايير عدد السكان.

سادسا: العلاقة بين السلطات المركزية والأجهزة المحلية:-

يتوقف الدور الذى تمارسه السلطات المحلية فى عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية على طبيعة العلاقة بين السلطات المركزية والاجهزة المحلية، ففى كل الأحوال يجب أن يكون هناك تعاون بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، حتى يمكن للمحليات أن تسهم بنصيب فعال فى تنمية المجتمع المحلى، فالسلطات المحلية فى حاجة دائما إلى معونة فنية ومالية من السلطات المركزية، ولا يجب أن تكون المحليات دولة داخل الدولة الكبرى، بل يجب أن تخضع المحليات للسياسات العامة للحكومة المركزية ورقابتها، فعلى مدى السنوات الطويلة فإن العلاقة بين السلطات المحلية والسلطات المركزية، أصبحت بمثابة مفهوم العلاقة بين شريكين أحدهما كبير والثانى صغير.

وتظهر مجالات عديدة للعلاقة بين الطرفين، فمثلا بالنسبة لعملية التخطيط الاقتصادى والاجتماعى، فإن هناك الخطة القومية التى تضعها الحكومة المركزية، والتى يجب أن تراعى فيها احتياجات المجتمعات المحلية، وذلك بأخذ رأى المحليات فى هذه الخطة قبل إقرارها، ومن ناحية أخرى فليس من المفروض أن تلم الخطة القومية بكل احتياجات المجتمعات المحلية، ولهذا فعلى المحليات وضع خطتها المحلية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وهى فى هذا تستفيد من الخطة القومية للدولة ومن أجهزة التخطيط المركزية.

وعلاوة على ذلك، فإن الحكومة المركزية تعمل على توفير التمويل اللازم للسلطات المحلية، لأداء خدماتها، وذلك عن طريق السماح لها بفروض بعض الضرائب المحلية، وكذلك عن طريق تقديم الاعانات المالية لسد العجز فى موارد المحليات والاعانة بهذا الشكل تعتبر خدمة أساسية توفرها الحكومة المركزية للسلطات المحلية، وبطبيعة الحال عندما تقدم الحكومة المركزية الاعانات المالية للسلطات فهذا يتطلب من السلطة المحلية أن تسمح لها بالرقابة للتأكد من الإنفاق الرشيد لهذه الاعانات.

هذا وتستفيد السلطات المحلية أيضا من بعض الخدمات، التى تقوم بها الحكومة المركزية والتى قد لا تستطيع السلطة المحلية القيام بها وذلك مثل الخدمات الاحصائية والحسابية وبعض عمليات الشراء خاصة الاستيراد من الخارج حيث تتوافر الكفاءة فى الأجهزة المركزية عنها فى الأجهزة المحلية.

وبناء على ما تقدم فإن العلاقة بين الحكومة المركزيـــة والحكومـــات المحلية تأخذ صورتين هما:

١-صورة الرقابة التى تمارسها الحكومة المركزية على المحليات.

٢-صورة الخدمات التى تقدمها الحكومة المركزية للحكومات المحلية.

رقابة الحكومة المركزية:

إن اتباع نظام الإدارة المحلية لا يعنى أن سلطات المحليات مطلقـة لا معقب عليها، فالواقع أن المحليات تخضع لقدر متفاوت من رقابة الســـلطات الثلاثة للدولة فهى تخضع أولا لرقابة الهيئة التشريعية (مجلس الشعب) كـــأى جهاز من أجهزة الدولة وهى تخضع ثانياً لرقابة السلطة التنفيذية للدولة والتى يطلق عليها اصلاح الوصاية الادارية.

وتتمثل رقابة الحكومة المركزية، فى عدد من الموضوعات، نجملـــها فيما يلى:

١-الرقابة على إنشاء الوحدات المحلية، بمعنى أن إنشاء الوحدات المحليـــة، وإلغاءها وتعديل حدودها وتحديد إختصاصها يتم بقانون، أو بناءاً علـــى قانون.

٢-حق الحكومة المركزية فى حل المجالس المحلية أو إيقافها لمدة محـــددة ونظرا لخطورة هذا الاجراء فإنه غالبا ما يحاط بعـــدد مـــن الضمانـــات الخاصة كتحديد الحالات التى تجيز الحل أو تحديد مدة معينة يتم خلالـــها تشكيل المجالس الجديدة او تحريم الحل لنفس السبب والطعن فى قـــرار الحل أمام القضاء.

٣-الرقابة على تشكيل المجالس المحلية سواء بالنسبة لرئيس المجلس أو الاعضاء وذلك عن طريق تعيين رئيس المجلس المحلى من قبل الحكومة المركزية، فالمحافظ يتم تعيينه بقرار جمهورى، ورئيس مجلس المركز ورئيس القرية يتم تعيينهم بقرار من المحافظ.

٤- حق اسقاط العضوية عن عضو المجلس المحلى أو وقفة عن العمل أو التصديق على قرار العزل أو الايقاف الذى يتخذه المجلس المحلى.

٥- الرقابة على أعمال المجالس المحلية، وتتخذ هذه الرقابة عدة أشكال أهمها:

أ- تعليق نفاذ بعض القرارات المجالس المحلية على تصديق السلطة المركزية عليها.

ب- ابطال قرارات السلطات المحلية أو ايقافها.

جـ- التفتيش على أعمال المجالس مثل قيام الجهاز المركزى للمحاسبات بالتفتيش على حسابات المجالس المحلية.

د- الحلول محل السلطة فى آداء الاختصاصات التى تكون موضوع الاهمال أو التقصير.

نظام الإشراف والرقابة على وحدات الادارة المحلية فى مصر:

١-يتولى مجلس الوزراء الرقابة على أعمال المحافظات وتقييم آدائها لأعمالها وتهدف هذه الرقابة إلى ما يلى:

أ- مراعاة تنفيذ السياسات العامة والخطة العامة للدولة.

ب- تحقيق المحافظات للأهداف المقررة لـــها وتقييـــم أدائـــها وتنفيذهـــا للتوجيهات التى تكفل التنسيق بين المحافظات والوزارات.

٢-يقدم الوزير المختص بالحكم المحلى لرئيس مجلس الشعب تقريرا ســنويا عن نشاط وانجازات المجالس الشعبية المحلية.

٣-يعتبر المحافظ مسؤلا أمام رئيـــس مجلـــس الـــوزراء عـــن مباشـــرته لاختصاصاته المنصوص عليها فى قانون الحكم المحلى، ويعرض عليـــه تقريرا دوريا عن نتائج الأعمال التى تزاولها المحافظة.

٤-طبقا للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ يجوز للمحـــافظ أو لرئيـــس الوحـــدة المحلية المختص الاعتراض على أى قرار يصدر عن المجالس المحليـــة بالمخالفة للخطة أو الموازنة المعتمدة أو ينطـــوى علـــى أيـــة مخالفـــة للقوانين.

وفى هذه الحالة، فإن له الحق فى إعادة القرار إلى المجلس المحلـــى الذى أصدره، مشفوعاً بملاحظاته على أن المجلس المحلى تمسك برأيه، وفى هذه الحالة يُعرض الأمر على المجلس المحلى للمحافظة بالنســـبة لقـــرارات المجالس المحلية الأدنى أو على مجلس الوزراء بالنســـبة لقـــرارات مجلـــس المحافظة.

٥-يتولى المحافظ التفتيش على الأجهزة التنفيذية للوحدات المحلية.

٦-يتولى كل من وزارة المالية والجهاز المركـــزى للمحاســـبات مراجعـــة حسابات الوحدات المحلية بالنسبة لإيراداتها ومصروفاتها.

٧-يتولى مجلس الدولة الافتاء فى الموضوعات القانونية المتعلقـــة بوحـــدات الحكم المحلى.

٨-يجوز حل المجلس المحلى فى حالة الضرورة أو بسبب الاخلال الجســيم بواجباته أو المخالفة الجسيمة للقانون ويصدر بحل المجلس المحلى قـوار مسبب من مجلس الوزراء.

خدمات الحكومة المركزية للسلطات المحلية:

تتخذ خدمات الحكومة المركزية للسلطات المحليـــة صـــور مختلفـــة نوردها كما يلى:

١-تحصيل الضرائب المحلية نيابة عن السلطات المحليـــة توفـــيرا لنفقـــات التحصيل.

٢-الاسهام فى تمويل بعض المشروعات المحلية.

٣-معاونة السلطات المحلية فى شراء ما تحتاج اليه من لــــوازم ومعـــدات وبصفة خاصة المشتريات الخارجية.

٤-معاونة السلطات المحلية فى وضع خطط التنمية المحلية وربطها بالخطـة العامة للدولة.

٥-مساعدة السلطات المحلية فى مجال التنظيم الادارى، وتبسيط الاجـراءات بواسطة أجهزة الحكومة المركزية المتخصصة مثل الجـــهاز المركـــزى للتنظيم والادارة.

٦-توفير الخدمات المختصة فى المجالات المختلفة للسلطات المحليـــة مثـــل الخبرات الهندسية والقانونية.

٧-توفير احتياجات السلطة المحلية من الموظفين عن طريـــق نقلـــهم مـــن الوزارات.

٨-تأمين اتصال السلطات المحلية بالهيئات الاقليمية والدولية العاملـــة فـــى مجال الادارة المحلية.

٩-نشر الوعى بالحكم المحلى عن طريق وسائل الاعلام المركزية.

سابعاً: المشكلات المعاصرة لنظام الحكم المحلى:-

هناك العديد من المشكلات المتماثلة التى تواجه نظام الحكم المحلـــى فى العديد من دول العالم المعاصر، ويمكن إجمالى هذه المشكلات فيما يلى:

١-مشكلة إدارة العواصم والمدن الكبرى.

٢-مشكلات خاصة بالعاملين.

٣-مشكلات تمويلية.

٤-مشكلات خاصة بالنمو الحضرى.

٥-مشكلات خاصة بالتقسيم الادارى.

٦-مشكلات خاصة بالمشاركة الشعبية.

وسوف يتم تناول كل مشكلة من هذه المشكلات تفصيلا، كالآتى:

١- مشكلة إدارة العواصم والمدن الكبرى:

تعتبر العواصم والمدن الكبرى ذات أهمية خاصة من ناحيـــة حجـــم وكثافة السكان، ومن ناحية الأهميـــة الاقتصاديـــة والسياســـية والاجتماعيـــة والثقافية والسياحية لهذه المدن، لذلك فإن بعض البلاد تميز إدارة العاصمـــة أو

المدن الكبرى بها بتشريع خاص منفصل عن تشريع الإدارة المحلية بها، ومن أهم العواصم لندن الكبرى، وباريس وموسكو وواشنطن وروما، أما المدن الكبرى فمن أمثلتها نيويورك وزيورخ ومنتريال، وكل هذه المدن لها تشريع خاص مستقل بها حتى فى البلاد التى ليس لها تشريع خاص بالعواصم والمدن الكبرى نجد أن لهذه الأماكن أهمية خاصة ووضع يميزها عن بقية المدن.

ويتخذ ذلك أشكالا متعددة، ففى بعض البلاد يطلق عليها كوحدة حكم محلى إسماً خاصا مثل اطلاق اسم أمانة العاصمة كما هو الحال فى الأردن والسعودية وقد يتخذ ذلك شكل علاقة خاصة مع الحكومة المركزية، فمثلا تتبع أمانة العاصمة فى الأردن إلى مجلس الوزراء، كما توجد صورة ثالثة نجدها فى بعض البلاد وهى رفع العاصمة أو المدينة الكبرى إلى أعلى مستوى من مستويات الحكم، ومثال ذلك وضع القاهرة والاسكندرية وبورسعيد والسويس والاسماعيلية، حيث تعتبر كل منها فى مستوى محافظة، وأخيرا فهناك صورة رابعة وهى وضع الرئيس التنفيذى للمدينة فى مستوى متميز فيكون المحافظ فى درجة وزير.

وعلاوة على ما تقدم، فإن الظروف الخاصة بالعواصم والمدن الكبرى وصعوبة إدارة المجلس المحلى لها اظهرت اسلوبا جديدا فى إدارة العواصم والمدن الكبرى، وهو أسلوب تقسيم المدينة إدارياً إلى عدد من الأحياء لتأدية الخدمات المحلية بأسلوب اللامركزية الادارية، ومثال ذلك تقسيم مدينة القاهرة والاسكندرية ومدينة الجيزة إلى عدد من الأحياء ويوجد

هذا النظام فى سوريا وتونس وليبيا، وطبقا لهذا النظــــام لا تمنــح الأحيــاء شخصية معنوية، فهو تقسيم إدارى فقط، ويرى البعض عدم جـــواز اعطــاء الشخصية المعنوية للأحياء، على أساس أن ذلك سوف يُفتت وحـــدة المدينـــة ويقسمها إلى وحدات غير متكاملة مـــن الناحيـــة الاقتصاديـــة والاجتماعيـــة ويقضى القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بأنه يجوز تقسيم المحافظات ذات المدينـــــة الواحدة، أو المدن الكبرى إلى أحياء على أن يشكل لكل حى مجلس محلى.

٢ – مشكلات خاصة بالعاملين:

يواجه نظام الادارة المحلية العديد من الصعوبات فى مجال الأفـــراد أو العاملين به، وفى مقدمة هذه الصعوبات النقص الشديد فى عدد العاملين به ورداءة نوعياتهم ومرجع هذا النقص اساسا أن الحكومـــات المركزيـــة فـــى الكثير من البلدان ما زالت تحتفظ بأعداد كبيرة من العاملين وتتردد كثيرا فـــى نقلهم إلى المحليات، وبصفة خاصة الأكفاء منهم، ومن ناحية أخــــرى، فـــإن عددا كبيرا من العاملين بالمحليات ما زال تابعا للوزارات الأم والأمر الـــذى ينتج عنه ظاهره الولاء المزدوج، فالموظف المحلى يرى نفسه موزعا بيـــــن الولاء للوزارة الأم التابع لها، وبين الولاء للمجلس المحلى الذى يعمل لديـــــه ولذلك فمن الضرورى نقل جميع العاملين بالمحليات اليها وتوحيـــد تبعيتـــهم لها، ومن ناحية اخرى فإنه يجب الاهتمام بفكرة تدريب العـــاملين المحلييـــن وانشاء معاهد الادارة المحلية لتساعد على كفاءة العاملين بالمحليات.

٣- مشكلات تمويلية:

يعتبر من أهم عوامل نجاح الإدارة المحلية درجة اعتمادهـــا علـــى نفسها فى تدبير الموارد المالية لها، حيث أن وفرة الموارد المالية هى أســـاس الإستقلال الذى تتمتع به المحليات.

ومن الملاحظ أن الموارد المالية الذاتية للمحليات لا تكفـــى حاجتـــها لذلك فإن السلطات المركزية تقدم لها الاعانات المالية، كما قد تلجأ المحليـــات إلى الاقتراض.

ولكى يتم دعم المالية الذاتية للمحليات لابد من نقل المـــوارد الماليـــة ذات الطابع المحلى والتى كثيرا ما تستولى عليها السلطة المركزيـــة لنفســـها إلى المحليات، كما ينبغى دعم أجهزة التحصيل وتطويـــر الأنظمـــة الماليـــة بالمحليات وإدخال المفاهيم الحديثه فى مجال الموازنـــات والمحاســـبة، مثـــل ادخال نظام موازنه الآداء. ونظام حساب التكاليف، بالاضافة إلى ذلـــك فـــى كثير من الدول مؤسسات مالية للاقتراض المحلى، تســـاعد المحليـــات فـــى تغطية النقص الذى يواجهها فى مجال التمويل، ومن أمثلة ذلك نظـــام بـــوك للإدخارات المحلية التى تعبئ المدخرات المحلية وتقوم باســـتثمارها داخـــل المحليات نفسها.

٤- مشكلات خاصة بالنمو الحضرى:

إن للمدينة جاذبية خاصة لدى سكان الريف، وذلك بما توفره لهم مـــن خدمات ومستوى حضارى معين، ولذلك موضوع الهجرة من الريـــف إلـــى المدينة يعتبر من أهم المشكلات التى تقابل الادارة المحلية، حيث نشأ عنها ما

يسمى بظاهرة النمو الحضرى السريع فى كثير من المدن، والذى أدى بـدوره إلى ظهور ما يطلق عليه الأحياء الطفيلية أو العشوائية والتى تنشأ على حدود المدن مثل منطقة بولاق الدكرور، ويعانى سكان هذه الأحيـــاء مـــن نقــص الخدمات المرفقية المختلفة، ومن ناحية أخرى ينتج عن ذلك نقـــص الايـــدى العاملة فى الريف لتحقيق التنمية الريفية.

ومما لاشك فيه، أن الحاجة أصبحت ملحة لإعادة تخطيط المدن علــى اسس علمية سليمة، ووضع ضوابط للنمو العمرانى فى هذه المـــدن بطريقـــة مخططة حيث أن النمو العمرانى الغير مخطط يلقى بأعباء اداريـــة مـــتزايدة على القائمين بإدارة المدن المختلفة.

وهناك العديد من المحاولات التى ظهرت لعلاج هذه المشكلات، منها ضم هذه المجتمعات الحضارية أو الريفية داخل حدود (كـــردون) المدينـــة، حتى تستفيد من خدمات المرافق فى هذه لمدينة، أيضاً ظهر أسلوب التعـــاون بين وحدات الإدارة الحضرية والمتجاورة فى حل ما يقابلها مـــن مشـــكلات حضرية، وذلك بإقامة المشروعات الكبرى للمنظمـــة كلـــها، ومثـــال ذلـــك التخطيط العمرانى للقاهرة الكبرى والتى تضم العاصمة والجيزة والقليوبية.

٥- مشكلة إدارة المرافق العامة المحلية:

تعتبر إدارة المرافق المحلية من أهم المشاكل التى تواجه المحليـــات، وقد عجزت الكثير من المحليات عن إدارة المرافق التابعة لها مما أدى إلـــى وجود اتجاه عكسى فى نظام الإدارة المحلية، بمعنى نقل هذه المرافـــق إلـــى

السلطات المركزية لتتولى إدارتها، ولا شـــك أن ترشـــيد الإدارة فـــى هـــذه المرافق يصبح أمرا على جانب كبير من الأهمية.

٦- مشكلات خاصة بالمشاركة الشعبية:

يتوقف نجاح نظام الإدارة المحلية على مدى مشاركة المواطنين فـــى إدارة هذا النظام وتكون هذه المشاركة منذ لحظة انشائه عن طريق انتخـــاب أعضاء الوحدة المحلية، ثم بعد ذلك عن طريق الاشتراك والاهتمـــام بـإدارة الوحدة المحلية وذلك بتقديم الاقتراحات والتوصيات وإشراك المواطنين فـــى إدارة الهيئات التى يستفيدون بخدماتها.

وهنا، فإن العلاقات العامة تمارس دوراً هاماً فى هذا المجال.

ثامناً: مقومات نجاح نظام الإدارة المحلية:-

هناك مجموعة من العوامل الواجب توافرها، والتى يمكن أن تســاعد على زيادة درجة فاعلية نظام الإدارة المحلي، وأهم هذه العوامل ما يلى:

١-مساحة محددة ذات مفهوم محلى.
٢-سلطات محلية شرعية وتنفيذية تابعه مباشرة للسلطات المحلية
٣-توفير الكفايات البشرية
٤-تدريب العاملين
٥-الامكانيات المالية
٦-الحد من الهجرة
٧-الرأى العام المحلى

وسوف يتم تناول كل من هذه العوامل تفصيلا على النحو التالى:

١- مساحة محددة ذات مفهوم محلى:

قد تكون هذه المساحة مدينة كبيرة أو مدينة صغيرة أو قرية، ومن الأفضل أن تكون المساحة الخاضعة للحكم المحلى على مستويين:

أ- المستوى الأعلى:

وهذا المستوى يجب أن يشمل مساحة كبيرة تضم عددا من السكان يكونون مع بعضهم مجتمعا واضح المعالم، ويكون اسهامهم في الخدمات المحلية ممكنا.

ب- المستوى الأدنى:

ويجب أن يتضمن المساحة التى تؤدى فيها الأنشطة والخدمات ذات الطابع المحلى بشكل مرضى، وبصفة عامة فإن هذه المساحة يجب ألا تكون من الضخامة بحيث يصعب معها إجتماع أعضاء المجلس المحلى.

ويمكن القول أن تقسيم الدولة إلى مساحات أو وحدات محلية على المستوى الأعلى والمستوى الأدنى، لا يخضع لمبدأ واحد أو قاعدة واحدة وإنما يخضع لظروف كل دولة وتوزيع السكان على مختلف مناطقها، آخذين فى الاعتبار عوامل معينه فعند تحديد المساحات أو الوحدات المحلية على المستوى الأعلى، يجب أن يأخذ فى الاعتبار السهولة الادارية إلى جانب العوامل البيئية والاجتماعية والتنسيق.

أما عند تحديد المساحات أو الوحدات المحلية على المستوى الأدنى فيجب أن تأخذ فى الاعتبار السهولة الإدارية فقط، وقد يترتب على ذلك أن

تكون المساحة أو الوحدة على المستوى الأدنى مدينة أو أكثر أو قرية أو أكثر.

وبصفة عامة، يجب أن يكون حجم الوحدة المحلية مناسباً، ويحدد على أساس من الدراسة للبيئة المحلية والظروف الاقتصادية والاجتماعية بحيث تكون هذه الوحدات متكاملة اقتصاديا واجتماعيا وعمرانيا لتتمكن من استغلال ثرواتها الطبيعية المادية والبشرية استغلال أمثل كاستغلال المناطق الصالحة للزراعة واستغلال الثروات المعدنية الكامنة فى باطن الأرض، حتى يكون لديها من الموارد المالية والبشرية ما يمكنها من إقامة مشروعات للخدمات كالخدمات الصحية والخدمات التعليمية والخدمات الترفيهية والتثقيفية وإنشاء الطرق المواصلات.

٢- سلطات محلية شرعية:

إلى جانب المساحة المحددة ذات المفهوم المحلى لابد أن تكون هناك سلطة محلية شرعية، تستمد هذه السلطة المحلية شرعيتها من نصوص صريحة فى الدستور، أو من القوانين المكملة للدستور وفى الحالتين لابد من وجود قوانين ولوائح تنفيذية توضح بالتفصيل سلطات وصلاحيات ومسؤليات هذه السلطات المحلية وعلاقتها بالحكومة المركزية أيضا يجب أن تحدد هذه اللوائح والقوانين الأجهزة الإدارية والتنفيذية التى تتبع مباشرة للسلطات المحلية.

ويدخل ضمن اختصاصات السلطات المحلية آداء العديد من الأنشطة والخدمات التى من اهمها الخدمات الصحية والتعليمية والاجتماعية والمرافق

العامة، ويجب أن تكون هذه الأنشطة والخدمات متفقة ومتمشية مع رغبات المواطنين واحتياجاتهم الفعلية من حيث الكم والكيف، ولا شك أن وحدات الإدارة المحلية أقدر من الحكومة المركزية على تحقيق هذا الهدف نظرا لإتصالها اتصالا مباشرا بجمهور المستفيدين.

والواقع أن هذه الأنشطة تمارس من خلال مجموعة من الأجهزة الادارية والتنفيذية التابعة مباشرة للسلطات المحلية الشرعيه.

وتجدر الإشارة إلى أن السلطات المحلية إما أن تكون بالانتخاب وذلك عن طريق المواطنين المقيمين فى الوحدات المحلية، أو تكون بالتعيين، وذلك عن طريق الحكومة المركزية.

وتتمثل السلطات المحلية فى مجالس محلية أو مجالس شعبية على مختلف المستويات المحلية فى الدول، وقد تقسم السلطة المحلية بين حاكم محلى ومجلس محلى وقد ينفرد الحاكم المحلى بالسلطة المحلية، وهى حالة نادرة.

٣- توفر الكفايات البشرية:

تعانى أغلب وحدات الادارة المحلية، سواء كانت محافظات أو مدن أو قرى من قلة عدد المواطنين الأكفاء، حيث أن الغالبية العظمى منهم غير مؤهلين وتنقصهم الكفاءة والخبرة، وفى ظل هذه الظروف يصعب على وحدات الحكم المحلى تحقيق أهدافها، حيث أن الموظفون المؤهلون القادرون على تحمل المسئولية قلة وهم القوة التى سيعتمد عليها فى قيادة المجتمعات المحلية وتبصيرها بواجباتها، وتوجيهها لحل مشاكلها، لهذا يجب وضع أسس

لإعداد جيل من العاملين بالأجهزة المحلية بالمحافظات وسائر الوحدات المحلية الأخرى يتمتع بالوعى والمعرفة بنظام الإدارة المحلية وفلسفته وأهدافه حتى يستطيعوا الأخذ بيد المجتمعات المتخلفة نحو التقدم والرقى كما يستطيعوا المشاركة بطريقة فعالة فى خدمة أنفسهم وذلك عن طريق المجالس المحلية التى يشاركون فى عضويتها أو عن طريق الجهد الذاتى.

ويمكن أن يتم توفير الكفاءات البشرية لوحدات الإدارة المحلية بطرق مختلفة منها:

١- اختيار بعض خريجى الجامعات للعمل بوحدات الإدارة المحلية وحل مشكلة إعراض الكثير منهم عن العمل بها، وخاصة تلك الوحدات التى تبعد عن المدن الكبرى.

٢- إعداد دورات تدريبية متعاقبة لمن يعملون فى أجهزة الادارة المحلية، تدرس خلالها برامج مختلفة عن الشئون الادارية للوحدات المحلية وكيفية سير العمل بهذه الوحدات، وعن الشئون المالية والتخطيط المحلى، والتصنيع الريفى، إلى غير ذلك من الموضوعات التى ترفع من مستواهم وكفائتهم، كما يجب أن يخطط لهذه البرامج التدريبية بحيث تكون على مستويات مختلفة.

٣- إعداد دورات تدريبية لأعضاء المجالس المحلية المنتخبين لتعريفهم بمسئولياتهم وواجباتهم، وخلق نوع من الاعتماد على النفس لديهم حتى يمكن أن يشاركوا مشاركة فعلية فى إتخاذ القرارات ومتابعة تنفيذها.

د- إيفاد بعض العاملين - الذين يظهرون كفاءة فى الدورات التدريبية - إلى الخارج للدراسة بالمعاهد المتخصصة فى شئون الحكم المحلى وزيادة بعض المجالس المحلية بالدول التى قطعت شوطا كبيرا فى هذا المجال.

كذلك إيفاد بعض أعضاء المجالس المحلية للخارج فى زيادات لبعض المجالس في الدول المتقدمة فى مجال تطبيق نظام الحكم المحلى - وذلك للوقوف على نظمها واسلوب سير العمل بها.

وكل ذلك سوف يؤدى إلى رفع مستوى العاملين بأجهزة الحكم المحلى وكذلك أعضاء المجالس المحلية أنفسهم حيث أن كلاهما يشترك بصورة فعالة فى رسم السياسة العامة للوحدات المحلية والعمل على تنفيذها.

٤- تدريب العاملين:

يجب الاهتمام بتدريب العاملين وذلك لرفع مستوى آدائهم وخلق مهارات جديدة لديهم مما يحقق مزيد من التقدم لوحدات الادارة المحلية ولكى يصبح التدريب أداة فعالة فينبغى أن يكون عملية مستمرة ومنظمة وأن يخطط لذلك بدقة سواء كان التدريب سابق على تسلم العمل أو التدريب أثناء ممارسة الموظفين لأعمالهم.

كذلك يجب اعداد دورات تدريبية متلاحقة لمن يعملون فى الحقل المحلى تدرس خلالها برامج مختلفة عن الشئون الادارية للوحدات المحلية وكيفية تنظيم هذه الوحدات وسير العمل بهاء وعن الشئون المالية للوحدات المحلية إلى غير ذلك من البرامج على أن يخطط لهذه البرامج بحيث تكون على مستويات مختلفة، لتخدم مختلف مستويات العاملين بالمجالس المحلية.

أيضا يجب أن يخطط لهذه البرامج، بحيث ينصب الإهتمـــام أساســاً على حاجات السكان وعلاج مشاكلهم فى مختلف النواحى سواء كـــانت فـــى مجال الزراعة أو الصحة أو التعليم أو الاسكان، وبحيـــث يتحقـــق التعـــاون المثمر بين مختلف الأنشطة وتوثيق الروابط بين العاملين فيها، كالربط بيـــــن العاملين فى مجال الزراعة والثروة الحيوانية، والثروة المعدنيـــة، بحيـــث لا تصبح كل فئة فى معزل عن الفئة الأخرى كى تساعد كل فئة غيرها فى ســـد حاجاتها كلما أمكن ذلك.

وفى هذا المجال، يجب أن تتعاون كلية التجـــارة والمعـــهد القومـــى للتنمية الادارية وكليات الحقوق فى التخطيط لهذه البرامج التدريبية والتركـــيز على دراسة بعضة المواد التى تساعد على خلق جيل جديد يمكـــن الاعتمـــاد عليه فى مجال الحكم المحلى مثل مادة الادارة العامة والنظم المحلية المقارنـــة والتمويل المحلى والتخطيط المحلى.

٥- الإمكانيات المالية:

يعتبر المال عصب الحياة، وبالعلم والمال تستطيع الدولة تحقيق مــــا تأمل فيه من تقدم وتنمية، وتنفيذ ما تهدف إليه من مشروعات، ولهذا كان من الضرورى أن تهتم الدولة برصد المبالغ اللازمة للنهوض بشئون الوحـــــدات المحلية وإنشاء العديد من المشروعات بها.

وتتكون ميزانية الإدارة المحلية من ثلاثة عناصر أساسية هى:

أ- التمويل المحلى:

ويتم التمويل المحلى عن طريق فرض السلطة المحليـــة للضرائـــب والرسوم والتى يكون من حقها فرضها على الأشخاص والانتاج والاســتهلاك والأملاك والعقارات والمنقولات، وعلاوة علـــى ذلـــك فـــهناك الايـــرادات والمحصلة من المرافق مثل النقل والمياه والكهرباء والطـــرق والمـــرور ... الخ.

ب- المعونة المالية من السلطة المركزية:

ويقصد بها تلك المبالغ المالية التى تمنحها الحكومة المركزيـــه لكـــل وحدة من وحدات الحكم المحلى، علاوة على الحصص التى تقررها لوحـــدات الحكم المحلى من الضرائب والرسوم المركزية وفى بعض الأحيان قد تكـــون المعونات التى تمنحها الحكومة المركزية للوحدات المحلية معونات مشـــروطة بمعنى أنها تمنح لهذه الوحدات من أجل الإنفاق على إقامة مشروعات محـــددة بذاتها أو الأنتـــفاع بأداء بعض الخدمات، وفى مثل هـــذه الحـــالات تكـــون الحكومة المحلية ملزمة بإنفاق هذه المبالغ فى الأغراض المقدمة من أجلها.

جـــ- الهيبات والقروض:

حيث تستطيع وحدات الادارة المحلية أن تقترض مـــن المؤسســـات والهيئات التى يكون مصرح لها بمنح القروض للسلطات المحليـــة كـــالبنوك التجارية أو الصناعية أو الزراعية، وقد تكون هذه القروض بضمان الحكومـــة المركزية أو بدون ضمان، وعادة ما ينص القانون على حدود معينة للقروض

التى يسمح لوحدات الادارة المحلية بعقدها وهى فى أغلب الأحيـــان تكــون عبارة عن نسبة معينة من حجم الإنفاق المحلى.

٦- الحد من الهجرة:

تعتبر مشكلة هجرة المواطنين من البادية أو الريف إلى المدينة مـــن المشاكل التى تعانى منها أغلب دول العالم ولا سيما الدول المتخلفة والناميـــة منها حيث يسعى الفرد دائما إلى الارتقاء بمستوى معيشته، لذلك فإن ســكان البادية والمناطق النائية عادة ما ينزحون إلى المناطق الزراعية والصناعيـــة أو إلى مناطق التعدين وحقول النفط حيث تتوافر فرص العمل، كمـــا يــنزح أهل الريف إلى المدن طمعا فى مستوى حياة أفضل.

وللتغلب على هذه المشكلة لابد من التخطيط السليم الذى يهدف إلـــى إيجاد تجمعات سكانية وإقامة مـــدن صناعيـــة جديــدة متكاملـــة المرافــق والخدمات، وذلك للحد من هجرة السكان إلى المدن الحالية المكتظـــة حيــث تخلق هذه الزيادة السكانية العديد من المشاكل لهذه المدن.

ولكى يتم إقامة هذه المدن وتلك القرى، لابد من التخطيط السليم لـــها والذى يتم وفقا لدراسات اقتصادية واجتماعية جادة على أن يتم توفير كافـــة الخدمات الصحية والتعليمية والترفيهية والتثقيفية بـــها وإقامـــة شــبكة مــن المواصلات تربطها بالمدن الرئيسية، أيضاً عمل برامج للتوعية حتى يميـــل الأفراد إلى الاستقرار وعدم الانسياق إلى الهجرة.

٧- الرأى العام المحلى:

إن المواطنين فى كثير من المجتمعات المحلية ليس لديـــهم الوعـــى الكافى للاسهام فى اقامة المشروعات والخدمات ونجـــاح الادارة حيـث أن نجاح الادارة المحلية يقوم أساسا على مساندة الرأى العام المحلى لــــه، إذ أن الرأى العام المحلى يعنى فى الحقيقة وعى المواطنين المحليين الذى لا يمكـن أن ينجح عمل بدونه، فالمشروعات التى تقام والخدمات التى تقدم يجـــب أن يتجاوب معها ويساندها الرأى العام المحلى وإلا أصبحت عديمـــة الجـدوى، فالمشروعات التى لا يستفيد منها المجتمع المحلى لا يكتب لها النجاح.

والواقع أن نجاح نظام الادارة المحلية يتوقف أساســاً علـــى إعـداد المواطنين لقبوله وللتكيف معه والإسهام فى إرساء قواعده لذلك فإن الوحـــدة المحلية لا تستطيع أن تؤدى رسالتها إلا إذا كانت أعمالها وبرامجـــها تحقــق حاجات ورغبات المواطنين المحليين وتتمشى مــــع ظروفــهم وأوضاعــهم وعاداتهم، وتلعب الأحزاب السياسية دوراً هاماً فى هذا المجال، خاصة فـــى الدول المتقدمة.

تاسعاً: نظام الادارة المحلية فى مصر:-

لقد بدأت مصر فى تطبيق نظام الادارة المحلية عـــام ١٩٦٠ حيــث صدر القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بشأن نظام الادارة المحليـــة، وقـد اسـتمر العمل بهذا القانون حتى عام ١٩٧١، حينما صدر القـــانون رقـم ٥٧ لســنة ١٩٧١ بنظام الحكم المحلى.

والواقع أن صدور قانون الحكم المحلى لسنة ١٩٧١ لم يلغ القـــانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠، إنما الغى بعض نصوص القانون رقم ١٢٤ لسـنة ١٩٦٠ التى تتعارض مع أحكام قانون الحكم المحلى، ونظراً لما أثير من نقاش فـــى مجلس الشعب حول عدم دستورية القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ فقــد تقــرر إصدار قانون جديد للحكم المحلى ليحل محل القانونين السابقين وفعلا صـــدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بنظام الحكم المحلى فى مصر:

وفى ٢٠ يونيه ١٩٧٩ صدر قرار رئيس الجمهورية بالقــانون رقــم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ باصدار قانون نظام الحكم المحلى ليحل محل القانون رقــم ٥٢ لسنة ١٩٧٥، وفى ٢٥ يولية ١٩٧٩ صدر قرار رئيس مجلس الـــوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ باللائحة التنفيذية لقانون الحكم المحلى.

وفى ١٧ يونية ١٩٨١ صدر القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ بتعديـــل بعض احكام القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.

وحدات الحكم المحلى فى مصر:

طبقا للقانون رقم ٤٣ لســنة ١٩٧١، فـــإن وحـــدات الحكـــم الادارة المحلية فى مصر هى:

١- المحافظات

٢- المراكز

٣- المدن

٤- الاحياء

٥- القرى

ويتم إنشاء المحافظات وتحديد نطاقها والغائها بقـــرار مـــن رئيـــس الجمهورية، ويجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة فى حالـــة المـــدن الكبرى، مثل القاهرة والاسكندرية وبورسعيد والاسماعيليه والسويس.

أما المراكز والمدن والأحياء فيكون انشاؤها وتحديد نطاقها والغاؤهـــا بقرار من رئيس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة.

أما القرى فتنشأ بقرار من المحافظ بناء على اقتراح المجلس الشـــعبى للمركز وموافقة المجلس الشعبى للمحافظة.

ويجوز أن يشمل نطاق الوحدة المحلية للقرية مجموعة مـــن القـــرى المجاورة.

هذا وتختص وحدات الادارة المحلية بإنشاء وإدارة جميـــع المرافـــق العامة الواقعة فى دائرتها فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصـــة التى يصدر باستثنائها قرار من رئيس الجمهورية.

ويتم تقسيم الجمهورية إلى محافظات ومراكز ومـــدن وقـــرى علـــى أساس الظروف الطبيعية، والسكانية والاقتصادية والعمرانية لكل وحدة كمـــا يراعى عند تقسيم المدن الكبرى إلى أحياء العنصر السكانى وتكامل وحـــدات والتكامل بين الخدمات والانتاج.

تشكيل المجالس المحلية فى مصر:

يكون لكل وحدة من وحدات الحكم المحلى مجلس شعبى من أعضـــاء منتخبين إنتخاباً مباشراً عن طريق القوائم الحزبية.

ويكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين، وذلـك طبقا لتعريف العامل والفلاح المعمول به بالنسبة لأعضاء مجلـــس الشـــعب ويشترط أن يكون من بين أعضاء المجلس عنصر من النساء.

ومدة العضوية فى المجالس المحلية أربع سنوات ميلادية.

وطبقا لقانون الحكم المحلى رقم ٤٣ لســنة ١٩٧٩ تتولــى وحــدات الحكم المحلى انشاء وادارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتـــها، كمـــا تتولى جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائـح المعمول بها وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصـــة التـــى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية.

وطبقا للقانون أيضاً يكون لكل وحدة مـــن وحـــدات الادارة المحليـــة مجلس شعبى من أعضاء منتخبين انتخابا مباشرا ويكون نصـــف الأعضـــاء على الأقل من العمال والفلاحين ويشترط أن يكون من بين أعضاء المجلـــس عنصر من النساء.

الفصل التاسع

التسيب الوظيفى
فى الأجهزة الحكومية والمحلية [*]

- ماهية التسيب الوظيفى فى الأجهزة الحكومية والمحلية .
- مظاهر التسيب الوظيفى فى الأجهزة الحكومية والمحلية .
- الأسباب العامة للتسيب الوظيفى فى الأجهزة الحكومية والمحلية.
- الممارسات الإدارية والتسيب الوظيفى فى الأجهزة الحكومية والمحلية.
- مقومات التغلب على التسيب الوظيفى فى الأجهزة الحكومية والمحلية.

---

[*] لمزيد من التفصيل فى هذا الموضوع :يمكن الرجوع إلى :

د. محمد العزازى أحمد أبو إدريس ، الممارسات الإدارية والتسيب الوظيفى فى الأجهزة المحلية : دراسة تطبيقية ، مجلة البحوث ، كلية التجارة ، جامعة الزقازيق ، العدد الأول ، المجلد الثالث والعشرون ، يناير ٢٠٠١ .

أولاً : ماهية التسيب الوظيفي في الأجهزة الحكومية والمحلية :

يعتبر التسيب أحد مظاهر السلوك اللاأخلاقى فى مجال الإدارة العامـة ، حيث يعبر عن ذلك السلوك بأنه الانحراف المسلكى عن مفهوم النظام العـام فى الوظيفة العامة ٠ أو إخلال الموظـف بواجباتـه ومخالفتـه الواجبـات والسلوك الذى ينص عليه النظام ، والقاعدة التنظيميـة العامـة ، أو أوامـر الرؤساء فى حدود القانون ، أو الخروج على مقتضى الواجب ، أو أن يقصر فى تأدية وظيفته بما يتطلبه ذلك من أمانه أو أن يخل بالثقة المشروعة فـى هذه الوظيفة التى يقوم بها ٠

٠كما أن التسيب الوظيفى يعنى تخلى العاملين وانصرافهم عـن القيـام بأداء واجباتهم جزئيا أو كليا، وعدم بذل المفترض والمتوقع منهم من مجهود، مما يؤدى إلى عدم انتظام العمل وإلـى تدنـى مسـتويات الأداء والكفـاءة التنظيمية٠

أما عن المقصود بكلمة " التسيب " فى اللغة ، فإنه يعنى ترك الشـئ يسير على هواه ، كما يعرف التسيب فى اللغـة الدارجـة بأنـه الإهمـال واللامبالاة وقلة الالتزام بالأنظمة ، ويعرفه البعـض بأنـه ذلـك السـلوك المنحرف فى أداء الالتزامات والواجبات نحو الإدارة والمجتمع ، وما يترتب عليه من عدم قدرة الأجهزة الإدارية على تنفيذ السياسـة العامـة للدولـة ، والخاصة بتأمين الخدمات الأساسية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية٠

ويتضح مما سبق ، أن أهم ما تعانى منه الدول الناميـة هـو قصـور الإدارة عن القيام بواجبها المنوط بها فى التنميـة ، حيـث يشـير التسـيب واللامبالاة وعدم تحقيق الأهداف المرسومة ، وقلة الإبداع وضعـف الأداء ،

وقلة الجهد المبذول إلى حقيقة الوضع الذى تعـانى منـه معظـم الأجـهزة الحكومية والمحلية فى تلك الدول ، مما يؤدى إلى تدنى الإنتاجية وعدم القدرة على القيام بالدور الأساسى المنوط بالإدارة فى تنمية وتطوير المجتمع.

والواقع أن الإدارات الحكومية والمحلية تعانى حالياً الكثير من تسـيب الموظفين ، كالحضور المتأخر والانصراف المبكر وكثرة التغيب ، فضـلاً عن كثرة الاستئذان ، أو التهرب من مكان العمل – سواء بالتنقل بين المكاتب الأخرى أو بمغادرة ديوان العمل ذاته – مما يؤدى إلـى تعطيـل مصـالح الجمهور ، وعدم استثمار وقت الدوام فى إنجاز العمل المطلـوب وتراكـم المعاملات.

يضاف إلى ما سبق ، قراءة الصحف أثناء الدوام وإجراء مكالمـات هاتفية شخصية مطولة ، وإهمال المهام الأساسية معا يقلل من ثقة المواطنيـن فى الموظف العام ، وقدرته على أداء دورة بفعالية ، كما يشكك فى إمكانيـة قيام معظم الأجهزة الإدارية بدورها المأمول فى تحقيق التنمية المحلية ، التى هى أساس التنمية القومية الشاملة .

ثانياً : مظاهر التسيب الوظيفى فى الأجهزة الحكومية والمحلية :

تعانى معظم الدول النامية حالياً من انتشار ظاهرة التسيب بين موظفيها ، بشكل أصبح يهدد بفشل أجهزتها الإدارية فى تحقيق أهدافها التنموية ، حيـث يلاحظ شيوع الكثير من السلوكيات التى تنم عـن عـدم إدراك كثـير مـن الموظفين العموميين لأهمية الدور المنوط بهم فى عملية التنميـة ، فـهم لا يشعرون بمسئوليتهم تجاه العمل الذى يؤدونـه ، ولا يقومـون بواجباتـهم

المفروضة ، كما أنهم يفضلون مصالحهم الخاصة على المصلحة العامـــة ، التى ترتبط بحق المواطنين وحق المجتمع بصفة عامة ، مما ضـاعف مـن المشكلات الإدارية ، وبالتالى أضعف قدرتها على تحقيق أهدافها.

والواقع ، أن الدولة فى مصر الآن تتحمل مسئولية إنجاز مشـــروعات تنموية عملاقة ، مثل مشروع تنمية وتعمير سيناء ، ومشروع تنمية جنـوب الوادى (توشكى) ومشروع تنمية الساحل الشمالى ، ومشروع مترو الأنفاق ومشروع الطريق الدائرى حول القاهرة الكبرى ، وإنشاء العديد من المـدن والمجتمعات العمرانية الجديدة ، ومشروع التنمية الريفية (شروق) وإنشـاء العديد من مشروعات التنمية المحلية ، وقد أدى ذلك إلـى توسـيع وزيـادة الأجهزة الإدارية للدولة وتزايد أعداد موظفيها ، الذين يتحملون بدورهم القيام بالأعباء اللازمة لتنفيذ تلك المشروعات التنموية العملاقة ، وبالتالى أصبـح الموظف العام فى مصر هو المحور الذى تدور حوله خطط وبرامج التنميـة المستهدفة ، حيث تتوقف عملية الإنجاز على مدى قدرة ذلك الموظف علـى أداء دورة المنوط به فى هذه العملية.

ولما كان الموظف بشر ، ومن طبيعة البشر التأثر بالأهواء والمـزاج والبيئة ، وإمكانية التعرض للخطأ والتقصير ، فإن تعيينه فـى وظيفـة مـا يفرض عليه التزاما معينا بتنفيذ هذه الوظيفة بالشكل الـذى يحقـق أهـداف العمل.

وعلى ذلك ، فإنه يمكن للباحث تصنيف وعرض أهم مظاهر التسيب، على النحو التالى :

أ- مظاهر تتعلق بإنجاز العمل :

وتتضح من خلال عدم استغلال وقت الدوام فى إنجاز العمل ، حيث تكثر الشكوى من سوء أداء الكثير من الموظفين ، وعدم التزامهم ، وانخفاض اهتمامهم بتسهيل الإجراءات الإدارية ، فضلاً عن تعقيدهم للأمور ، والتباطؤ فى إنجاز معاملات المواطنين وإضاعة وقت الدوام فى أمور لا علاقة لها بالعمل ، ولذلك يشكو بعض مديرى الإدارات من عدم استغلال موظفيهم لأوقات العمل فى إنجاز المهام المطلوبة منهم ، إضافة إلى شكوى المواطنين المترددين على الأجهزة الحكومية والمحلية من عدم حصولهم على الخدمة المطلوبة فى حينها ، وتكاسل الموظفين عن القيام بواجباتهم الوظيفية على النحو المطلوب.

هذا ، ويمكن حصر أهم أوجه عدم استغلال وقت الدوام الرسمى بالأجهزة الحكومية والمحلية ، فيمايلى :-

١-البطء فى إنجاز المعاملات :

حيث تتراكم المعاملات لدى كثير من الموظفين ، وتتكرر مراجعة المواطنين للحصول على نفس الخدمة ، دون أن يجد الموظف حرجاً فى طلب تكرار المراجعة لعدم إنهائه للمعاملة ، وبالتالى يشكل التأخر فى أداء العمل أحد المظاهر الخطيرة التى تغلف أداء الإدارات الحكومية والمحلية، لما يسببه ذلك من ضياع الوقت والجهد والأموال التى تنفق على تلك الأجهزة دون تحقيق الأهداف المنوطة بها .

٢-التهرب من العمل :

حيث تخلو مكاتب بعض الموظفين فى كثـــير مـــن الإدارات الحكوميـــة المحلية من أصحابها ، الذين يتركون مكان العمل نهائياً ، أو ينتقلـــون بيـــن المكاتب لتبادل الأحاديث الودية أو تناول الإفطار الجمـــــاعى ، أو احتســاء الشاى والقهوة أو مقابلة الأصدقاء الذين يقضون بعض الوقت فـــى مقابلـــة الموظفين خارج مكاتبهم ، وبالتالى إضاعة وقت العمل بدون فائدة تذكر ٠

٣-شغل الوقت بأمور لا قيمة لها :

حيث يقضى كثير من الموظفين معظم ساعات العمـــل فـــى المكالمـــات الهاتفية الشخصية وقراءة الصحف والمجلات ، كما يقوم بعضـــهم بإنجـــاز أعمال أخرى خاصة بهم ، حيث يستفيدون من وقت العمـــل الرســمى فـــى إنجازها ، ويؤكد ذلك ما أسفرت عنه إحدى الدراسات التى أجريت فى مصر على موظفين عموميين ، أن الموظف العام لا يعمل سوى ساعتين فأقل فـــى المتوسط - من إجمالى عدد ساعات العمل اليوميـــة الرســمية وهـــى ســت ساعات، مما يشير إلى إضاعة باقى وقت العمل فى أمـــور لا علاقـــة لـــها بالعمل٠

٤- ترك المهام الأساسية :

حيث يتفرغ الموظفون لإنجاز المهام المتعلقة بمعارفـــهم ، أو يقومـــون بإضاعة الوقت فى أداء أعمال روتينية عادية ، ويتركون المـــهام الأساســية المنوطة بهم ، مما يعطل العمل ، ولا يؤدى إلى إنجاز المعاملات المطلوبة ، ويمكن أن يرجع ذلك إلى عدم الدقة فى تحديد الاختصاصات والمـــهام لكـــل

موظف ، وكذلك عدم المتابعة من جانب المديرين ، فيساعد ذلك على التهاون من جانب الموظفين٠

ب-مظاهر تتعلق بتنظيم وإدارة الوقت :

وتتضح من خلال عدم الالتزام بأوقات الدوام الرسمى ، حيث يشكل ذلك أخطر وأكثر مظاهر التسيب شيوعاً ، سواء كان ذلك نتيجة عـــدم رضـــاء الموظف عن عمله ، أو اشتغاله بعمل خاص إضافى ، أو نتيجة عدم وجـــود الرقابة الكافية ، أو نتيجة توافر وقت فائض عن حاجة العمل ، فإن هـــذا لا يبرر ولا يبيح للموظف التهاون٠

هذا ، ويمكن حصر أهم أشكال عدم التقيد بأوقات الدوام الرســمى فـــى الآتى :-

١-الحضور المتأخر صباحاً :

حيث يلاحظ كثير من الموظفين لا يلتزمون بـــالحضور إلـــى أمـــاكن عملهم فى الوقت المحدد ، ويتعلل البعض منهم بالظروف الأســـرية كســـبب لذلك ، مثل توصيل الأبناء والزوجة إلى أماكن الدراسة والعمل ، والبعـــض الآخر يتعلل بظروف المواصلات ومشكلات الطرق ، وقد تبين من خـــلال نتائج إحدى الدراسات الميدانية أن ما نسبته ٢ر٤٧% من عينة البحث مـــن الموظفين يتأخرون يومياً عن الدوام فى الصباح ، واتضح أن متوسط التأخير هو ٢٥ دقيقة أسبوعياً بصفة عامة٠

وقد أوضحت دراسة أخرى أجريت على الموظفين السعوديين فـــى سبعة عشر وزارة ومصلحة حكومية بالرياض وجدة والدمام أن نسـبة ٧٥%

يتأخرون فى الوصول إلى أماكن عملهم صباحاً ، وقد لوحظ أن معظم الموظفين يتأخرون مرة أو مرتين أسبوعياً ، كما أن مدة التأخير غالباً ما تكون ساعة فأقل أسبوعياً فى المتوسط.

٢-الخروج المبكر من العمل :

حيث تعانى الأجهزة الحكومية والمحلية من الخروج المبكر لموظفيها ، نتيجة انصراف بعضهم بعد أداء صلاة الظهر ، واستغلال البعض الآخر فرصة الخروج للصلاة ، فلا يعود إلى مكتبة إلا بعد وقت طويل من انتهائها، متعللاً بها عند تأخره عن العودة ، كما أن الكثير من المواطنين يشكون عن عدم قيام الموظفين بإنجاز معاملاتهم فى ذلك الوقت ، ويطلبون منهم المراجعة فى اليوم التالى ، مما يقلل من إقبال المواطنين على تلك الأجهزة فى آخر يوم العمل ، فيتيح ذلك فرصة الانصراف المبكر للموظفين.

وقد أوضحت إحدى الدراسات أن الظروف الخاصة للموظفين تلعب الدور الأكبر فى غيابهم عن العمل وخروجهم المبكر منه ، أو وصولهم المتأخر إليه ، مثل توصيل أعضاء الأسرة أو التغلب على المعاملات الخاصة.

٣- الغياب الكامل سواء بعذر أو بدون عذر :

حيث تعانى الكثير من الإدارات الحكومية والمحلية من انتشار ظاهرة الغياب الكامل – سواء بعذر أو بدون عذر – وتتعدد أشكال وأسباب الغياب

الكامل – سواء حقيقية أم مختلقة – ويحاول المديرون باستمرار السيطرة على هذه الظاهرة ، وذلك بأساليب وطرق مختلفة٠

وقد أوضحت إحدى الدراسات أن مدة الخدمة تعتبر من أهـــم العوامـــل الشخصية المحددة للغياب الوظيفى للرجال ، حيث كلما طالت مـــدة الخدمـــة كلما قل التغيب ، فى حين أن الحالة الاجتماعية والمستوى التعليمى وعـــــدد الأطفال وتقدم العمل جاءت كأهم العوامل التى تزيد معدل تغيب المرأة عـــن العمل،كما تبين أنه لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية فى متوسطات الغيـــاب بين الموظفين المتزوجين والعزاب ، وأيضاً بين الموظفيـــن ذوى الأطفـــال والذين ليس لديهم أطفال٠

وافترضت دراسة أخرى أن سلوك التهرب من العمل ينشأ نتيجة عـــدم الرضا ، كما بحثت عن أسباب عدم الرضا ، وتبين فعلا أن عـــدم الرضـــا والارتياح يشكل أحد أسباب الغياب ، كما تبين أن عـــدد المواظبيـــن علـــى الحضور بشكل دائم لا يتجاوز ثلث عدد الموظفين ، كما أن عدد المتغيبيـــن لمدد طويلة بسبب أحوالهم الصحية يمثلون أقلية ، فى حين أن نسبة المتغيبين بين حين وآخر ولمدة قصيرة ، تزيد عن ٢٠% ، كما أوضحت الدراسة ذاتها أنه كلما كبر سن الموظف ، كلما زاد إحساسه بالمسئولية ، وإدراكـــه بـــأن الغياب سيؤدى إلى نتائج خطيرة ، فى حين أن الموظفين من صغار الســـن غير المتزوجين يتغيبون بسبب أنشطتهم الاجتماعية ورغبتهم فى الاســـتمتاع بالحياة٠ أما غياب المتزوجين منهم فإنه يعود إلى مرض الزوجات والأبنـــاء، وليس بسبب حالتهم الصحية ،وقد انتهت الدراسة إلى أن معظم أسباب الغياب

تكمن فى بيئة العمل ، لذلك فإن على المدير أن يتفهم هذه الأسباب كأســـــاس لحل المشكلات المرتبة عليها.

هذا ، ويعتقد بعض كتاب الإدارة أن سبب استمرار مشكلة الغياب هـــو عدم الالتزام بتطبيق إجراءين متعارف عليهما ، وهما معاقبة الالتزام الـــردئ ومكافأة الجيد.

جـ- مظاهر تتعلق بالأخلاقيات الوظيفية والمسئولية الإدارية :

وتتضح من خلال ما تعكسه بعض صور الثقافة التنظيمية السلبية ، مثـــل عدم النزاهة وافتقاد الأمانة والإخلاص ، على الرغم من أن كافـــة الأديـــان تحث على ضرورة الإخلاص فى العمل وإتقان الأداء ، فـــإن كثـــيرا مـــن الموظفين يفتقدون إلى الحرص على اتباع التعاليم الدينية ، **ويمكن حصر أهم هذه النوعية من المظاهر فيمايلى :**

١-استغلال الوظيفة فى الحصول على منافع متبادلة :

حيث ينتشر بين موظفى الأجهزة الحكومية والمحليـــة أســـلوب تقديـــم الخدمة مقابل أخرى من الطرف الآخر ، ومـــا يعـــرف بقضـــاء المصـــالح المتبادلة ، لذلك يتحمس الكثير من الموظفين لخدمة موظفيـــن آخريـــن فـــى أجهزة أخرى طمعا فى الحصول على خدمة مماثلة ، وتتجلى صور التقصير والتسيب فى هذه الأجهزة عندما تنعدم إمكانية الحصول على منفعة متبادلـــة، ويكون التقصير من قبل الموظفين فى الحالات العادية التى تتطلـــب تقديـــم الخدمة لطالبيها بدون توقع المقابل.

٢- عدم العدالة مع المراجعين :

حيث يقوم الموظفون بإنجاز الأعمال التى تتعلق بالأقارب أو المعارف أو تابعيهم ، ولا يجد غير هؤلاء من المواطنين العاديين فرصتهم للحصول على الخدمة بالدقة والسرعة المطلوبة ،كما أنهم يضطرون للمراجعة أكثر من مرة، ويبرر التأخير من جانب الموظفين بضرورة الالتزام بالنظام ، والحرص عليه ،وعدم القدرة على تجاوزه ، مع أن الموظف ذاته قد يتجاوز النظام فى كثير من الحالات لخدمة أقاربه أو معارفه وأصدقائه وأصحاب المكانة الاجتماعية وذوى الشأن ٠

٣- عدم الولاء للعمل :

حيث يفتقد الموظف الإخلاص والشعور بالانتماء لعمله ، مما يقلل من إقباله على العمل بنشاط وحماس ، فهو غالباً يشعر بأنه يتفضل على إدارته بالعمل ، وأنه يقدم ما يتناسب والمرتب الذى يحصل عليه ، ولو أن الموظف شعر بأنه مسئول عن نجاح الإدارة التى يعمل بها كعضو فى فريق العمل ، لتحمس لتحمل المسئوليات الملقاة على عاتقة ، ولأدراك أن ما يمس إدارته يمسه شخصياً ، مما يدفعه إلى الحرص على سمعتها والتفانى فى عمله٠

٤- قبول الرشوة :

حيث يمارس هذا السلوك بعض الموظفين من ضعاف النفوس ، الذين يرفضون أداء المهام الوظيفية المنوطة بهم بدون مقابل مادى أو عينى ، خاصة فى بعض الأمور الهامة التى يكون فيها للموظف دور كبير ، أو علاقات خفية تربطه بأصحاب الشأن – ممن يكون بإمكانهم تقديم مقابل معين

له- لذلك يستغل أولئك الموظفون هذه العلاقة ويقدمون الخدمة لطالبيها في مقابل ما يحصلون عليه بدون وجه حق.

ويزداد الوضع سوءا إذا غاب الإشراف الإدارى المباشر ، وشاع التراخى وانتشرت اللامبالاة من جانب بعض المديرين ، فضلاً عن تعقيد الإجراءات الإدارية ، والتحايل فى تفسير القوانين واللوائح ، مما يعطل مصالح المواطنين ، ويصبح إنجاز الخدمة للمواطن مستحيلاً فى غياب المتابعة الشخصية من صديق أو قريب له داخل الوحدة الإدارية ،وهنا تصبح الهدايا والرشوة أمراً لازماً لإنجاز الأعمال للمواطنين فى غياب تلك المتابعة الشخصية.

٥-تبديد أموال الدولة :

حيث يدرك البعض من المواطنين أن أموال الدولة مشاعة لا رقابة عليها، ويجوز لهم التصرف فيها وفقاً لأهوائهم ، فلا يهتمون بالمحافظة عليها، باعتبار أنها لا تخص أحدا بعينه ، ولذلك تعانى الكثير من الأجهزة الحكومية والمحلية من قصور إمكانياتها المادية عن الوفاء باحتياجاتها وإنجاز أعمالها نتيجة سوء التصرف فى الأموال المخصصة لها.

ثالثاً : الأسباب العامة للتسيب الوظيفى فى الأجهزة الحكومية والمحلية :

على الرغم من خطط التنمية المتعددة التى تضعها وتحرص على تطبيقها الأجهزة الحكومية المحلية بالدول النامية ، فإن العنصر البشرى فى هذه الدول لم يحقق بعد الفعالية التى تترجم تلك الخطط إلى إيجابيات ، وتحقق التقدم المنشود لمجتمعاتها ، نتيجة التسيب الذى يسيطر على معظم هذه

الأجهزة الحكومية والحلية ، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب أهمها المتغيرات البيئية الداخلية والخارجية التى تساعد على وجوده وانتشاره ، فضلاً عن أسباب أخرى متنوعة.

والواقع ، أن التسيب بأشكاله المختلفة إنما يرجع إلى مجموعة من الأسباب التى أثرت فى البيئة التنظيمية والوظيفية والسلوكية للأجهزة الحكومية والمحلية بالدول النامية ، بحيث يمكن تصنيفها إلى مجموعات فرعية متجانسة ، وذلك على النحو التالى :

أ-مجموعة الأسباب التنظيمية والإدارية للتسيب الوظيفى :

١-ضعف الرقابة بجميع صورها وأنواعها.

٢-عدم تطبيق مبدأ وضع الشخص المناسب فى المكان المناسب.

٣-عدم الاستفادة الكافية من التكنولوجية الحديثة وتعقد الإجراءات بشكل يربك الممارسة الفعالية للعملية الإدارية

٤-ضعف عملية الاتصال وعدم الاهتمام الكافى بأساليب العمل.

٥-الإخلال بمبدأ المساواة بين الموظفين عن طريق تكليف غير المؤهلين لتحمل مسئوليات المناصب القيادية العليا ، فضلاً عن فتح مجال المحسوبية.

٦-تداخل الأعمال والاختصاصات.

٧-زيادة درجة المركزية فى اتخاذ القرارات.

٨-تخليق وظائف عامة جديدة لإحداث مستويات تنظيمية إضافية دون حاجة فعلية يتطلبها العمل.

٩-إنشاء مؤسسات عامة بلا مبرر.

١٠-عدم وضوح الأهداف وعدم التحديد الواضح للمسئولية.

١١-نقص ممارسة عملية التنسيق داخل الأجهزة الإدارية من ناحية ، وبين الأجهزة الإدارية بعضها البعض من ناحية أخرى.

١٢-جمود وقصور بعض قوانين وأنظمة العمل فى الأجهزة الحكومية والمحلية.

ب-مجموعة الأسباب السيكولوجية للتسيب :

١-عدم الاستقرار الوظيفى.

٢-عدم قدرة الموظفين على إشباع احتياجاتهم الأساسية.

٣-عدم الحصول على التقدير المناسب فى العمل.

٤-عدم الاستقرار الأمنى فى النفس والصحة.

جـ-مجموعة الأسباب الاجتماعية للتسيب :

١-تغير السلوك الاجتماعى ، حيث أصبح هدف بعض الموظفين هو تحقيق العائد المادى السريع ، مما يؤدى إلى اتباع طرق غير مشروعه لتحقيق ذلك.

٢-ظهور عادات اجتماعية واقتصادية جديدة ودخيلة ، ترتكز على تبنى قيم وأنماط استهلاكية على حساب القيم الإنتاجية ، بسبب الهجرة إلى الدول الغنية.

٣-ضعف الولاء الوطنى لدى بعض الموظفين ونمو الولاء الأسرى ، مما يجعل فكرة النفع العام غامضة.

د- مجموعة الأسباب الاقتصادية للتسيب :

١-عدم تحقيق خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية لأهدافها ، لأنـــها لا تستند إلى دراسات علمية موضوعية ، ولعدم توافر جـهاز إدارى وفنى على مستوى عال من الكفاءة والخبرة.

٢- تردى أوضاع العاملين لفشل تلك الخطط ، ممـــا أدى بـــهم إلـــى الإحباط وأثر سلبيا على سلوكياتهم وممارساتهم الوظيفية.

ويتضح مما سبق ، أن التسيب هو نتاج سلبى لأوجـــه معانـــاة مختلفـــة تعيشها المجتمعات النامية ، فضلاً عن الأفكار الخاطئة التى ترســـخت فـــى عقول بعض أفراد المجتمع ، وأدت إلى انتشار ظاهرة التسيب فى كثير مـــن هذه المجتمعات.

وتؤكد إحدى الدراسات أن ظاهرة التسيب ليست مشكلة فى حد ذاتها بـل إن التسيب هو سلوك تولد ونشأ فى ظل بيئة تسمح بكل أشـــكال وصـــوره ، وهذه البيئة لها عواملها الاجتماعية والاقتصادية والسيكولوجية والإداريـــة ، كما أن المظاهر المتعددة لتسيب العاملين يمكن أن تكون مؤشرات لمحاولـــة الأفراد فى سبيل إشباع احتياجاتهم المتنوعة ، وبما أن العلاقة بيـــن تسـيب العاملين وتحقيق احتياجاتهم تمثل لب الموضوع وأساسه ، فإن أى محاولـــة لإصلاح الوضع وتقويم الاعوجاج ينبغى أن ترتكز على مسببات التســـيب ، لذلك تكتسب دوافع العاملين أهمية قصوى فى هذا الموضوع.

وعلى الرغم من أهمية دوافع العاملين واحتياجاتهم ، فإنـــه لا يمكـــن اعتبارها أساس الموضوع ، نظراً لوجود الكثير من صـــور التســيب التـــى

تظهر فى إدارات يتوافر فيها – نسبيا – إشباع احتياجات العـــاملين بشـــكل ملحوظ ، **ولذا فإنه يمكن تحديد أهم العوامل التى تفســر ظــاهرة التســيب بشكل عام ، على النحو التالى :**

١ – قصور التنشئة الأسرية :

حيث أن سلوكيات وقيم الموظف تشير فى معظم الحالات إلى السلوكيات والقيم الى نشأ عليها واعتمدها منهاجا له ، فمثلا الموظف الذى نشأ فى اسرة واعية وملتزمة ، تدرك حقيقة دورها فى الحياة يأتى إلى العمل وهو مــدرك لأهمية الالتزام الوظيفى ، فى حين أن الأسرة المقصرة المتهاونة واللامباليـة ينشأ أبناؤها على عدم احترام العمل وقلة الالتزام ، فالطفل مثلا يهتدى إلـــى الطريق القويمة من ذويه ، إذا كانوا أمناء مع أنفســهم واحــترموا القــانون وشجعوا أعمال الفضيلة ودرسوا لأطفالهم القيم الدينيـــة وأكســبوهم إياهــا ودربوهم على الإخلاص فى العمل ، وعلموهم الصدق والأمانـــة واحــترام حقوق وممتلكات الآخرين والمحافظة على مصلحة الوطن والدفاع عنه وعن قضاياه.

٢ –محاكاة الآخرين :

حيث يتأثر كثير من الموظفين – خاصة ضعـــاف الشــخصية منــهم – بزملائهم ويحاكونهم فى قلة الالتزام وسلبية الأداء ، وخاصة إذا كان هنـــاك مجموعة من الموظفين الراغبين فى إشاعة الفوضى والتقصير داخـل الإدارة التى يعملون بها ، فيعمدون إلى عدم إظهار تقصيرهم وحدهم ، وذلــك مــن خلال العمل على دفع الآخرين إلى اتباع خطاهم والسير على نهجهم ، ممــا يؤدى إلى زيادة انتشار التسيب واللامبالاة والإهمال.

٣-ضعف الوازع الدينى :

حيث كلما كان الموظف قليل الخوف من الله سبحانه وتعالى ، وبعيداً عن الالتزام بالتعاليم الدينية ، التى تحث على الالتزام والإخـــلاص فـــى العمـــل وحسن الأداء ، كلما تهاون فى أدائه وقصر فى الالتزام بواجباته الوظيفيـــة ، وبالتالى ساعد على انتشار التسيب فى الإدارة التى يعمل بها.

٤-ضعف التحفيز :

حيث أثبتت الدراسات الميدانية المتعددة أن للحوافز تأثيراً كبيراً وإيجابيـــا على بيئة العمل ، كما أن لها مردودا مباشر أو غير مباشر علـــى مســـتوى الإنتاجية ومستوى الأداء ، لذلك فإن بعض الموظفين الذين يفتقـــدون إلـــى وجود الحوافز فى إدارتهم يشعرون بأنهم محبطين ، وأن جهات عملـــهم لا تلبى حاجاتهم السيكولوجية والاجتماعية ، مما يدفعهم إلى التهاون فى الوفـــاء بمسئولياتهم الوظيفية وإهمال واجباتهم ، مع شعورهم بأن الفرد غير ملـــزم بالانتظام والإخلاص طالما أنه لا يحصل على التقدير الذى يستحقه ، وهنـــا يفيد أحد علماء الإدارة بأنه " لاشئ يجعل الموظفين يشعرون بأهميتهم أكـــثر من اعتقادهم بأنهم جزء من الصورة الكبيرة ، لذلـــك علـــى المديريـــن أن يظهروا اهتمامهم بهم وبمستقبلهم الوظيفى.

ومن ناحية أخرى ، فإن مساواة الموظف المتميز بالموظف المقصـــر وعدم تبنى مبدأ تشجيع الملتزم ومعاقبة المقصر ، قد تدفع المتمـــيزين إلـــى

التسيب لشعورهم بالظلم ، كما قد تدفع المقصرين إلى الاستمرار فى التهاون بسبب انعدام العقوبة ٠

٥-الممارسات الإدارية :

حيث لا يمكن لأى موظف - مهما ساءت تنشئته الأسرية وقلد الآخرين من المهملين وضعف وازعه الدينى وضعف تحفيزه - أن يقتصر فى واجباته الوظيفية ويتسيب فى العمل ، إذا كان هناك إشراف جيد ومتابعة مستمرة وممارسات إدارية إيجابية لا تتيح له الفرصة للتسيب واللامبالاة ، وهناك يقول أحد العلماء أن مسئولية المدير الفعال هى تسهيل مهمة أداء العمل للآخرين وتحقيق النتائج والاستمتاع بها٠

ولما كان يركز على الممارسات الإدارية كأحد أهم أسباب التسيب فى الأجهزة المحلية ، فإنه يمكن تناول هذا الجانب تفصيلاً فى البند رابعاً على النحو التالى :

رابعاً : الممارسات الإدارية والتسيب الوظيفى فى الأجهزة الحكومية والمحلية :

تؤثر الممارسات الإدارية تأثيراً كبيراً على فعالية العاملين فى مختلف التنظيمات ، وذلك من حيث مدى قدرتهم على العطاء الإيجابى المستمر أو التقصير الذى يؤدى إلى الإهمال والتسيب ، إذ أن " النشاط الذى يمارسه المدير يدفع موظفيه للعمل بشكل فعال " ، والعكس صحيح ٠

وعلى ذلك ، فإنه يمكن للباحث تحديد أهم الممارسات الإدارية التى يمكن أن تسهم فى انتشار ظاهرة التسيب الوظيفى فى العمل بالأجهزة الحكومية والمحلية ، وذلك فيمايلى :

١- عدم خوف المديرين من الله عز وجل :

حيث تؤدى عدم خشية ومراقبة المديرون لله عز وجل فى أدائهم لواجباتهم الوظيفية والوفاء بمسئولياتهم الإدارية الى تشجيع مرءوسيهم على التقصير ، ومساعدتهم على القيام بما يحقق مصالحهم الشخصية ، بغض النظر عما إذا كان ذلك يخالف شرع الله أو يتفق معه ، ويشيع روح الإهمال والتسيب فى بيئة العمل بالأجهزة الإدارية.

٢-التحيز وعدم العدالة من جانب المديرين :

حيث يقوم كثير من المديرين بمحاباة بعض موظفيهم ، استناداً إلى علاقات قائمة أو خدمات معينة يقدمها أولئك الموظفين ، ونتيجة أسلوب البعض الآخر من الموظفين فى النفاق والتملق لمديرهم ، وبالتالى فتح المجال لعلاقة تقوم على نقل أخبار الموظفين الآخرين والتجسس بصفة عامة لصالح المديرين ، وتأييد قراراتهم - حتى وإن ثبت عدم موضوعيتها - وتكون المحصلة النهائية هى مجاملة هؤلاء الموظفين ، وغض النظر عن أخطائهم وتقصيرهم ، مما يدفع الموظفين الآخرين الذين لا يحصلون على حقوقهم كاملة ويحاسبون على أخطائهم - مهما صغرت - إلى التسيب واللامبالاة ، تعبيراً عن استيائهم وعدم رضاهم ، فضلاً عن تسيب الموظفين الذين يحظون بعلاقات خاصة مع المديرين أيضاً .

٣-استجابة المديرون لتوسط المعارف والأصدقاء والأقرباء :

حيث أن قبول المدير لتوسط معارفه وأصدقائـــه وأقربائـــه ، وإنجـــاز معاملات المواطنين الموصى عليهم ، يفتح الباب علـــى مصراعيـــه أمـــام الموظفين لتقليد مديرهم إنجاز معاملات معارفهم وأصدقائـــهم وأقربائـــهم ، وتعطيل مصالح الآخرين الذين لا تربطهم بهم أية صلة ، وينتشـــر التسـيب والإهمال الوظيفى فى العمل٠

وبالتالى ، فإن المدير إذا لم يكن قدوة لمرءوسيه فى التزامه وحرصـــه على العدالة والمصلحة العامة ، فإن الموظفين لابد وأن يسايروا الوضع القائم فى إداراتهم ، كل فى حدود صلاحياته وقدراته وعلاقاته الخاصة٠

٤-عدم التزام المديرين بأوقات الدوام :

حيث يتأخر البعض من المديرين عن الحضور إلى جهات عملـــهم ، أو يتغيبون من وقت لآخر ، باعتبار أنه ليس من السهل محاسبتهم ومتابعتـــهم، مما يدفع مرءوسيهم إلى محاكاتهم وعدم الاهتمام بمواعيد الدوام الرســـمية ، فضلاً عن الغياب ، خاصة وأنهم لا يجدون فى مديريهم القدوة الطيبة للالتزام والحرص على العمل٠

٥-إهمال المديرون للعلاقات الإنسانية :

حيث يهمل كثير من المديرين الاهتمام بالعلاقات الإنسانية ، فلا يعاملون موظفيهم بما يحفظ كرامتهم ولا يتفهمون مشاعرهم ولا يعالجون مشكلاتهم ،

ولا يشبعون احتياجاتهم ولا يعززون الثقة بأنفسهم ، مما يشـــجع الموظفيـــن على التسيب وعدم الحرص على مصلحة العمل٠

وقد كشفت نتائج بعض الدراسات الميدانية عن أن عدم الشعور بالأمـــان والاستقرار يؤدى إلى فشل الموظفين فى القيام بدورهم الوظيفى كما يجـب ، مما يؤدى إلى مزيد من الإهمال والتسيب ٠ ومن ناحية أخرى فـــإن بنـــاء العلاقات الإنسانية الطيبة بين المديرين ومرءوسيهم يحتاج إلى الروح الطيبـة فى التعامل ، وإتاحة الفرصة للتعبير عن الرأى وتفهم المشـــاعر ومعالجـة المشكلات بموضوعية٠

٦-التسلط وحب الاستبداد من جانب المديرين :

إن الممارسات الإدارية التى تعتمد على المشاركة من شـــأنها أن تحفـز الموظفين وتدفعهم إلى الإخلاص فى العمل والتفانى فيه ، كما أنـــها تنمـــى اتجاهاتهم الإيجابية نحو تحقيق أهداف المنظمة، فى حين أن المديـــر الـــذى يحرص على تركيز كل السلطات بيده ، ويكتفى بإصدار الأوامر والإصرار على إطاعتها ، إنما يعبر بسلوكه هذا عن عدم ثقته بمرءوسيه ، واعتقاده بأنه الوحيد القادر على إنجاز كل المهام – صغيرها وكبيرها – مما يدفعه لعـــدم السماح لمرءوسيه بحرية التصرف دون الرجوع إليه ، فضلاً عـــن أنـــه لا يشركهم فى صناعة القرارات ، ولا يمنحهم أية صلاحيات ، ويستخدم سلطته للضغط عليهم وتهديدهم بالشكل الذى يوسع الفجوة بينه وبينهم ويدفعهم إلـــى إنجاز العمل بالقدر الذى يحميهم فقط من ضغطـــه وتعســفه ، ممـــا يعنـــى انخفاض الروح المعنوية لديهم ، وبالتالى انخفـــاض الإنتاجيـــة المرتبطـــة بالخوف فقط وعدم الرغبة فى العطاء الإيجابى المستمر٠

٧-فشل الأسلوب الرقابى للمديرين :

حيث يستغرق العمل الإدارى جانباً كبيراً من وقت معظم المديرين ، فــلا يغادرون مكاتبهم بعد دخولهم إليها ، كما أنهم يطبقون أسلوب المتابعة عــن طريق مساعديهم ، الذين ينقلون إليهم الصورة التى يرغبون فـــى نقلــها - والتى غالباً ما لا تمثل الواقع - وعندمـــا يشــعر ضعــاف النفــوس مــن المرءوسين أنه لا يوجد من يتابعهم فعلياً ، وأن تهاونــهم وتقصــيرهم فــى الالتزام بساعات الدوام غير محسوب عليهم ، فلا يستمرون فى لامبالاتــهم ، وبالتالى لا يحرصون على المحافظة على التواجد الفعلى فى أماكن عملــهم ، وإنما يكتفون بوضع توقيعاتهم وقت الحضور والانصراف ، بل وقد يصـــل الأمر ببعضهم إلى التوقيع عن البعض الآخر ، نتيجة عدم المتابعة الجيــدة ، وإهمال وظيفة الرقابة بالصورة المطلوبة.

٨- ضعف شخصية المدير :

حيث يستغل الكثير من الموظفين ضعف شخصية المدير ، وعدم قدرتـه على مواجهة المواقف والتغلب على المشكلات ، فيعمدون إلى التقصير فـــى أدائهم ، ويتهربون من إنجاز معاملاتهم ، ويســتخدمون أســلوب التســويف والتأجيل ، سواء فى إنجاز عملهم اليومى العادى ، أو معاملات المواطنيــن الذين لن يجدوا من ينصفهم أو يتكفل بإنجاز معاملاتهم المعطلة ، وبالتـــالى ينتشر التسيب فى الإدارات التى لا يتمكن مديروها من السيطرة علـــى أداء موظفيهم وتوجيههم نحو تحمل مسئولياتهم الوظيفية.

٩-نقص الخبرة المتاحة لدى المديرين :

حيث يهمل الكثير من المديرين التعرف على جوانب العمل المختلفة فـــى الإدارات التى يعملون بها ، ولا يجتهدون فى سبيل تنمية خبراتهم المتعلقـــة بالعمل عموماً ، مما يساعد على ترسيخ قواعد القصور فـــى أداء موظفيـــهم دون أن ينتهوا إلى أوجه القصور تلك ، وقد يظهر جهلـــهم لموظفيـــهم فـــى بعض المواقف ، مما يدفع هؤلاء الموظفين للسخرية منهم ، وعدم الحـــرص على إنجاز العمل المطلوب منهم والاكتفاء بالحد الأدنى الذى يستطيع المديـــو متابعته ومعرفة حدوده٠

١٠-تعيين موظفين غير أكفاء بمعرفة المديرين :

حيث يقوم بعض المديرين بتعيين أقاربهم ومعارفهم فى الإدارات التـــى يرأسونها ، بغض النظر عن مستوى كفاءة أولئك الموظفيـــن وخبراتـــهم ، وبدون إتاحة الفرصة لغيرهم للحصول على تلك الوظائف ، ومـــن ناحيـــة أخرى ، فإن هؤلاء الموظفين لا يتعرضون فى كثير من الأحيان لأى نـــوع من العقاب أو المساءلة ، نظراً لصلتهم الشخصية بالمديرين ، فضلاً عـــن أن معظم الموظفين الآخرين قد يتملقونهم بسبب تلك الصلة ، بـــل ويحـــاولون كسب رضاهم للوصول من خلالهم إلى رضا المدير٠

١١-عدم إتاحة المديرين الفرص الكافية لتنمية وتطوير الموظفين :

على الرغم من أن التغيير هو سمة العصر ، والتطوير أمر حتمى ، فإن بعض المديرين لا يهتمون بتنمية وتطوير قدرات موظفيهم ، ولا يتيحون لهم فرص التدريب والتعلم ، ويصرون على التمسك بأساليب العمل التقليديـــة ، واستمرار توزيع العمل بالطريقة ذاتها لسنوات طويلة ، مما يصيب الموظفين

الملل ويضعف ثقتهم بأنفسهم ويدفعهم إلى التكاسل وعدم الرغبة فى الابتكـار والتجديد، ويرى خبراء الإدارة أن على المديرين أن يتعلموا فن التشـجيع ، لأن الموظفين الذين يشعرون أن لهم قيمة فى منظمتـهم يصبحـون أكـثر استعداداً لبذل الجهد والوقت والطاقة الخلاقة ، كما أن تطوير مـهارة أكـبر عدد منهم سيكون فى صالح التنظيم ، لأن خطوة واحدة من مائـة شـخص أفضل من مائة خطوة من شخص واحد.

١٢-حرص المديرين على التمسك بالمناصب القيادية :

حيث يحرص الكثير من المديرين على التمسـك بمناصبـهم القياديـة ويخشون فقدانها ، وهذا يدفعهم إلى التغاضى عن كثير من الأخطاء ومظاهر التسيب التى يرونها فى إداراتهم ، خوفا من إثارة المشكلات حولهم ،كمـا ان ذلك الحرص قد يدفعهم إلى تقديم الكثير من التنازلات وقبول الضغوط لكسب ود المرءوسين وذوى الشان ، مما يدفع بعض الموظفين إلى التمـادى فـى التقصير وعدم الإلتزام ، خاصة فى ظل عدم قدرة المدير على إدارة الأمـور بكفاءة وفعالية.

١٣-عدم توزيع العمل على الموظفين بطريقة سليمة :

حيث يتم توزيع العمل على الموظفين بطريقة لا تتناسب ومستوى تأهيل الموظفين وقدراتهم ،وهذا من شأنه أن يؤدى إلى وضـع الشـخص غـير المناسب فى المكان غير المناسب.

ومن ناحية أخرى ، فإن عدم اقتناع المديرين ، بأن تخصيص الوظيفـة أو المنصب يسهم فى تحديد طبيعة بيئة العمل والروح المعنويـة للموظفيـن

ومدى إنتاجيتهم ، بل ومدى تكيفهم وانسجامهم مـــع الجماعـــة ، نظـــراً لأن المرءوسين يتأثرون بشكل مباشر بالمناخ العام للعمل ، والذى يتشكل – إلـــى حد كبير – بمدى اهتمام الرؤساء بالتفاهم والروابط النفسية بين الزملاء٠

١٤– تطبيق المديرين لمبدأ " فرق تسد "

حيث يعتقد بعض المديرين أن التفرقة بين موظفيـــهم تمنـــع تكتلـــهم ، وتوجه ولاءهم لمديرهم فقط ، مما يدفعهم للسعى إلى الإيقاع بين موظفيـــهم ومحاربة العلاقات غير الرسمية فى إدارتهم ، إضافة إلـــى ذلـــك ، فإنـــهم يستمعون إلى الشائعات المتباينة ، والحكم وفقاً لما يصل إليهم منـــها ، دون التأكد من الحقائق ، وبالتالى تتعمق حدة الخلافات ، وتتوجه الجـــهود نحـــو أمور ثانوية بدلاً من الاهتمام بالعمل ، وكيفية تحسين مستوى الأداء ، فينتشر التهاون ويشيع التسيب ، وتكثر المحـــاولات لحـــل الخلافـــات المســـتمرة ، والقضاء على النزاعات التى تتسع داخـــل الإدارة ، ويظـــهر مـــا يعـــرف بالصراع التنظيمى الهدام٠

وبعد استعراض ماهية التسيب الوظيفى فـــى المحليـــات ، ومظـــاهره وأسبابه ، وأهم الممارسات الإدارية التى يمكن أن تسهم فى انتشار ظـــاهرة التسيب الوظيفى فى العمل٠

مقومات التغلب على ظاهرة التسيب الوظيفى فى الأجـهزة الحكوميـة والمحلية المصرية :

استناداً إلى النتائج التى أسفرت عنها الدراسة ، فإنه يمكن اقتراح بعـض المقومات ، التى يمكن أن تسهم – إذا ما وضعت موضع التطبيق الفعلـى – فى التغلب على ظاهرة التسيب الوظيفة فى الأجهزة الحكومية والمحليـة ، أو الحد من انتشارها ، **وأهم هذه المقومات هى :**

١-مراعاة التكامل والشمول فى عملية تخطيط وتنفيـذ برامـج الإصـلاح الإدارى والتنمية الإدارية فى مصر ، بحيث يتضمن ذلك إصلاح الخلـل وكافة صور التسيب الوظيفى والفساد الإدارى ، وعدم التركيز فيها على الجوانب المادية والتكنولوجية فقط ، وبذلك تؤتى هذه الـبرامج ثمارهـا المرجوة فى تحقيق التنمية القومية الشاملة٠

٢-ربط ترقية المديرين واستمرارهم فـى مناصبـهم الإداريـة بالأجـهزة الحكومية المحلية بمدى قدرتهم على توفير الانضباط فى إدارتهم التـى يرأسونها ، والبعد عن مواطن التسيب والإهمـال ، وتعميـق مفـاهيم الشفافية الإدارية لديهم٠

٣-قيام شاغلى وظائف الإدارة العليا فى الأجهزة المحلية بالزيارات الميدانية المفاجئة ، وذلك بشكل متكرر ، وبما يضمن انتظام وانضباط سير العمل فى هذه الأجهزة٠

٤-تفعيل آليات الثواب والعقاب (المساءلة الإدارية) مع الموظفيـن حيـن التعامل مع جمهور المواطنين ، وعدم السماح بالمماطلة والتسويف فـى إنجاز مصالحهم وتقديم الخدمات المحلية إليهم بسهولة ويسر٠

٥-تقييد المواجهة الشخصية فى تقديم الخدمات المحلية ، بحيث يتم اسـتقبال طلبات الحصول على الخدمة فى منفذ واحد ومحـدد ، تسـتوفى فيـه الشروط والمتطلبات ، ثم تتحرك المعاملات داخل الأجهزة المحليـة دون

تدخل أو متابعة من المواطن ، على أن يعود فى تاريخ محدد لاستلام معاملاته دون إتاحة الفرصة للاتصال بالموظفين الذين يتولون إنهاء إجراءات العمل ، وبالتالى يمكن قطع الجسر الذى يجعل الموظف المحلى يمارس نفوذه من ناحية ، ويفتح الباب للمواطن لكى يلجأ إلى بعض الأساليب غير المشروعة من ناحية أخرى ، مثل الرشوة والمحسوبية.

٦-تعقب الفساد والتسيب الوظيفى من جانب الرؤساء أو المرؤوسين بالأجهزة الحكومية والمحلية ، وذلك عن طريق تفعيل دور الأجهزة الرقابية ، ومكاتب المتابعة ، وعدم التستر على أى إهمال أو تقصير أو تقاعس فى أداء الخدمات المحلية للجماهير.

٧-تحفيز القيادات الإدارية الجادة والموظفين الأكفاء والمتميزين ، وذلك بشكل مادى ومعنوى ، حتى يتفانى الجميع فى بذل الجهد والعطاء بثقة ومصداقية وتقدير جهودهم وعطائهم لخدمة المجتمع المحلى.

٨-السماح للمواطنين فى المجتمع المحلى بالمشاركة فى مراقبة مستويات الخدمة المقدمة من الأجهزة الحكومية والمحلية ، بل يمكن أن يمتد ذلك ليشمل تخطيط نظم الخدمة ذاتها ،وبالتالى فإن هذا يشكل ضغط مستمر لأصحاب المصلحة المباشرين فى اتجاه التحسين والانضباط فى تقديم الخدمات الحكومية والمحلية ، ومن الأمثلة على ذلك ما يمكن أن تقوم به جمعيات حماية المستهلك ، وجمعيات ربات البيوت وجمعيات المحافظة على جمال الطبيعة ومجالس الأحياء ومراكز الشباب.

٩-تقوية الوازع الدينى فى نفوس المديرين والموظفين من خلال المحاضرات والدورات التى تركز على أهمية الربط بين الواجب الدينى والواجب الوظيفى ، فضلاً عن أهمية تنمية الرقابة الذاتية باستمرار٠

١٠-توعية المواطنين بأهمية دورهم فى معالجة أى صورة من صور التسيب الوظيفى ، يمكن أن تضر بمصالحهم حين التعامل مع الأجهزة الحكومية والمحلية ، ويمكن أن يتم ذلك من خلال اللوحات الإرشادية فى مداخل الأجهزة الحكومية والمحلية بالتبليغ فوراً عن أى تقصير أو إهمال أو إساءة لاستخدام السلطة ، مع تحديد المسئول أو المكتب الذى يتجه إليه المواطن لتبليغ شكواه ، على أن يتم دراستها بجدية وموضوعية وتبليغ المواطن بنتيجة شكواه ، ويمكن لإدارات العلاقات العامة ومكاتب خدمة المواطنين أن تقوم بدور كبير فى هذا الشأن٠

١١-الاهتمام بالتنشئة الأسرية والقيم الدينية والاجتماعية والثقافية التى تحث على الانضباط الوظيفى وترسخه سلوكياً ، وتقاوم التسيب الوظيفى وتدحضه، ويمكن أن يتحقق ذلك من خلال توعية الأباء والأمهات بدورهم ، وكذلك الأبناء من خلال البرامج الإذاعية والتليفزيونية الهادفة والمسلسلات الأفلام التربوية المشوقة والصحافة الراقية ، خاصة فى ظل انتشار القنوات التليفزيونية المحلية والإذاعات المحلية الصحافة المحلية٠

١٢-تصميم وتنفيذ برامج تدريبية متطورة للمديرين وللموظفين بالأجهزة المحلية ، لإدراك حجم مسئولياتهم – كل فى موقعه – حيال التحولات العالمية الجديدة وانعكاساتها على كافة دول العالم – ومنها مصر – قوميا ومحلياً ، وأنه قد أن الأوان لوضع ضوابط مناسبة فى مواقع معينة

وتفعيل الضوابط المتاحة فى مواقع أخـــرى للقضـــاء علـــى التسـيب الوظيفى، والدليل على ذلك ما نشاهده ونعايشه جميعاً من نتائج إيجابيـة مثمرة لتفعيل الضوابط السائدة حالياً، فى ذلـــك الصـــرح الحضـــارى العملاق " مشروع مترو الأنفاق " بالقاهرة الكـبرى ، سـواء بالنسـبة للمديرين أو الموظفين أو جمهور المواطنين٠

الفصل العاشر
الإصلاح الإدارى

- ✪ المقصود بالإصلاح الإدارى.
- ✪ مظاهر التخلف الإدارى فى الدول النامية.
- ✪ المشكلات التى تواجه الإصلاح الإدارى.
- ✪ محاولات الإصلاح الإدارى فى مصر.
- ✪ مقومات نجاح الإصلاح الإدارى.

أولا: المقصود بالإصلاح الإداري:-

عادة ما يقصد بالإصلاح التغيير إلى الأفضل، أما الإصلاح الإدارى فيقصد به لحداث تغيير ينتقل بأسلوب ومستوى الأداء الإدارى في مجتمع معين إلى درجة أفضل مما هو مشاهد فى الفترة السابقة على الإصلاح.

وبالتالى، فإن الهدف الأساسى للإصلاح الإدارى والمعيار الأوحد لفاعليته يتمثل فى إحداث تغيير مادى وفكرى فى إطار العمل الإدارى وأساليبه، بحيث يتم القضاء على مظاهر التخلف الإدارى المشاهدة الأمر الذى ينعكس فى النهاية على شكل استخدام الموارد لمتاحة بأسلوب أفضل وإتاحة قدر أكبر من الإشباع للحاجات.

مداخل الإصلاح الإدارى:

يمكن التمييز بين مدخلين أساسيين للإصلاح الإدارى هما: [1]

١- المدخل التقليدى (التجربة والخطأ):

ويقوم هذا المدخل أساساً على إدخال تغييرات جزئية ومتعددة دون خطة عامة تجمعها، وبغض النظر عن عدم توافر الترابط الكامل بينها، وتتصف حركات الإصلاح الإدارى من هذا النوع بالرغبة الرئيسية فى إحداث الشعور بالتغيير حتى وإن لم يتحقق التغيير المنشود فعلا، كذلك يلاحظ أن حركات الإصلاح الإدارى المستندة إلى هذا المدخل لا يتم بناءاً

[1] د. على السلمى، تطور الفكر التنظيمى، (القاهرة: مكتبة غريب، ١٩٧٥)، ص.ص٢٨٠-٢٨١.

على توصيف وتحليل للأوضاع الإدارية السائدة ودون محاولة جديدة لتـأصيل تلك الأوضاع وإكتشاف العلاقات التبادلية بينها والمتغيرات الأصلية المؤثـرة فيها.

ويعتبر المدخل التقليدى فى الإصلاح الإدارى مرتفع التكلفة بشـكل كبير، إذ تميز بأنه لا يتطلب قدراً كبيراً مـن المـهارة التحليليـة لإحـداث تغييرات جذرية فى التنظيمات الإدارية القائمة، ويترتب على إسـتخدام هـذا المدخل تجاهل المشكلات الحقيقية وفوات الفرص للإصـلاح الموضوعـى السليم.

٢- المدخل الحديث (البحث العلمى):

ويقوم هذا المدخل فى الإصلاح الإدارى على أساس القيام بالدراسات الموضوعية السليمة الهادفة إلى :

أ- الكشف عن الأوضاع الإدارية السائدة وتحليلها.

ب- تحديد المشكلات ومظاهر التخلف الإدارى.

ج- تحديد العوامل والمتغيرات المؤثرة والمنشئة للتخلف الإدارى.

د- إكتشاف أساليب الإصلاح والمقارنة، بينها واختيار أفضلها وأكثرهـا تناسباً مع ظروف الموقف.

هـ- متابعة التغيير وتقييم النتائج.

واتساقا مع هذا المدخل، فإنه من الضرورى الكشف عن الأوضـــــاع الإدارية السائدة وتحليلها من خلال تناول مظاهر التخلف الإدارى فى الـــدول النامية، وهذا هو الموضوع التالى.

ثانيا: مظاهر التخلف الإدارى فى الدول النامية:-

تختلف مظاهر التخلف الإدارى من دولة لأخرى وتتبـــاين بمـــرور الزمن كذلك تتغير مظاهر التخلف الإدارى بين أقســـام أو أجـــزاء الوحـــدة الإدارية الواحدة فإلى جانب الجهود التى تبذلها الدول النامية فى بناءّ نظمـــها الإدارية والعمل على تنميتها وإقامتها على أساس من الكفــــاءة، فإنـــها فـــى معظمها قد قطعت مرحلة من النمو تختلف من حيث الدرجة من دولـــة إلـــى أخرى وفق ظروف كل دولة والإمكانيات المتاحة لها والرواسب التى ورثتـــها فى فترة ما قبل الاستقلال ومدى تأثير هذه الرواسب ومساوىء البيروقراطيـــة التى تواجدت فى تلك الفترة كل ذلك بالإضافة إلى المراحل التى قطعتها فـــى عمليات التنمية الشاملة والإمكانيات والخبرات المتاحة لها.

وتعتبر المشكلات المعاصرة، للتخلف الإدارى فـــى الـــدول الناميـــة والتى تكون الوجه الحديث للمشكلة أعمق من النظرة السطحية التى تقوم بـــها الإدارة هناك، من حيث إتخاذ محاولات التنمية الإدارية أساسا لتقويم مشـــكلة التخلف الإدارى.

لذلك، يجب أن يتم تفهم المشكلة فى إطار الواقع العملى المحيط بالإدارة وظروفها التاريخية فى فترة ما قبل الاستقلال والمواريث السيئة التى انتقلت إلى هذه البيروقراطية الحديثة كل ذلك فى إطار عملى، ومن واقع ممارسة الأنشطة الإدارية الآن والدور الذى حققته فعلاً ومقدار هذا الدور بالنسبة لما هو متوقع منها، ودون الدخول فى تأصيل كل نموذج إدارى على حده فإن الواقع يثبت أن هناك خصائص مشتركة لكل نموذج من البيروقراطيات النامية تكون فى مجموعها القاسم المشترك بين هذه البيروقراطيات.

ولتأصيل الوجه الحديث للمشكلة الإدارية الحديثة فى الدول النامية، فإنه يجب التصدى بالتحليل للخصائص المشتركة لظاهرة التخلف الإدارى فى الدول النامية ويؤكد أن أوجه الخلاف بينها بسيطة جداً، وتعود بالدرجة الأولى إلى الأسباب التى كونت خصائص المشكلة الإدارية فى فترة ما قبل الاستقلال ومعنى ما تقدم على وجه الدقة إننى أود أن أخلص إلى القول بأن الظواهر المشتركة والتى تنبثق منها الخصائص المتشابهة يمكن أن تكون فى مجموعها نظرية عامة للمشكلة الإدارية فى الدول النامية إذا ما قورنت فى إطار بحث منظم وفق منهج الدراسات المقارنة بعد إقامة فروض تختبر فى ضوء واقع هذه المشكلة وبعد تمحيص وتأصيل نتائج الاختبارات فإنها سوف تسلم بوجود نظرة عامة تصدق على مختلف الدول النامية.

نخلص من واقع التحليل السابق، إلى وجود مظاهر وخصائص عامـه تكون فى مجموعها الوجه الحديث للتخلف الإدارى فى الدول النامية، وهى:

١- أن التخلف الإدارى فى الدول النامية يعنى بالدرجـة الأولـى مجموعة من المساوئ.

ويتعلق التخلف الإدارى بالأداء الوظيفى للجهاز الإدارى وما يتضمنه هذا المعنى من تعقيدات وإجراءات روتينية عديدة قد تؤدى بطـالب الخدمـة إلى العجز والعدول عن طلبها، أى أن مشكلة الروتين تكون محوراً هاماً فـى التخلف الإدارى.

٢- الجهاز الإدارى فى الدول النامية يتسم بالتضخم .

فالبيروقراطية الحديثة أخذت مظهر التنظيم الضخم، والـذى يتوافـر فيه هيكل رسمى للسلطة تتواجد فيه وسـائل اتصـالات رسـمية ومتعـددة ومتقاطعة ومتشابكة مع بعضها البعض تحكمها العديد من النظـم القانونيـة واللوائح الإدارية، وبجانب ذلك فإن نمط غير رسمى للتنظيـم يتكـون مـع انخراط الفرد فى عضوية الجماعات الصغيرة داخل التنظيم وما يتواجد تبعـا لذلك من أدوات إتصالات غير رسمية فهى بالدرجة الأولى شـخصية بيـن أعضاء التنظيم.

ويؤدى ذلك إلى وجود نماذج من الولاء الشخصى خاصة فى اتجـاه الإدارة العليا، وذلك بجانب الاطار الرسمى الذى يحكـم الـولاء الوظيفـى للتنظيم فى ضوء وظائفه وأنشطته المحددة فى شكل رسمى وموضوعى.

ويلاحظ أن هناك تنافساً فى كثير من التنظيمات البيروقراطيـــة فـــى نماذج التنظيم غير الرسمى وبين أجزاء من هذه النماذج، بل أحيانــــاً الفــرد الموظف عضو التنظيم وعضو الجماعة الصغيرة أو جزء من نموذج معيـــن فى داخل نموذج للتنظيم غير الرسمى والتنظيم الرسمى، مما قد يؤدى إلـــى حدوث تنازع بين الأهداف العامة والأهداف الخاصة وهذا بدوره يؤدى إلـــى حدوث انعكاسات سيئة على إمكانية التنظيم الإدارى فـــى تحقيــق الأهــداف المنوطة به من خلال تنفيذ البرامج التى يقوم عليها، ومن الملاحظ أن الحالــة السابقة أكثر ما تكون وضوحاً فى الدول النامية التى تتصف بالتغير الســـريع والدائم، وهكذا نجد أن المشكلة على النحو السابق تدور أساساً حول سلوكيات الفرد والجماعات الصغيرة والتنظيم الإدارى وأن ذلك بــدوره يبيــن أهميــة الدراسات السلوكية فى الإدارة والتى تؤدى بدورهــــا إلـــى إثبــات حــدوث تنازعات جوهرية فى سلوك الأفراد وبواعثهم وميولهم وأهدافهم واتجاهاتـــهم نحو تحقيق أهدافهم وأن السبب فى ذلـــك يرجـــع إلـــى تبـــاين الاختلافـــات الشخصية وتغاير تركيبات بناء الشخصية وهذا يؤدى إلى نتيجة حتمية هـــى انعكاس ما تقدم على السلوك الإنسانى فى التنظيم ومن ثم فلا يمكن القول بأن هناك نمطاً واحداً للسلوك، وبالتـــالى فليـــس هنـــاك نمــط محــدد للســـلوك البيروقراطى، وإنما يمكن القول بوجود خصائص مشتركة وظواهر متشابهة، أى وجود أوجه تشابه مع وجود أوجه اختلاف تبعا لتباين السلوك والأســـباب

الدافعة إليه وهذا هو المنطق الذى يجعلنا نتفهم أحد معـــالم الوجـــه الحديـــث للتخلف الإدارى فى الدول النامية.

٣- امتداد التضخم إلى القطاع الحكومى والقطاع العام:

لقد امتد التضخم حتى شمل القطاع الحكومى والقطاع العام على حـــد سواء وذلك فى الدول التى يتواجد فيها قطاع عام فعال والتى تتمثـــل أساســـاً فى المؤسسات والهيئات العامة وما قد يتواجد من وحدات اقتصادية متعـــددة فى مجالات الإنتاج، بل إنه فى الدول التى لم تأخذ بنظام القطاع العام نجد أن ظاهرة التضخم البيروقراطى قد امتدت إلى القطاع الخاص أيضاً.

وتتجسد ظاهرة التضخم أصلا فى الحجم نتيجة لحدوث توسع أفقـــى فى بناء التنظيم الإدارى وذلك بزيادة عدد الوحدات المكونة له ونلاحظ ذلـــك فى تزايد عدد الوزارات باستمرار فى الـــدول الناميـــة واســـتحداث وزارات جديدة وكذلك الشأن فيما يتعلق بالمصالح الحكومية وبالـــهيئات والمؤسســـات العامة والشركات التى تتبعها وسائر مختلف الوحدات الإقتصادية، بـــل إننـــا نجد تزايداً مستمرا فى وحدات الحكم المحلى.

٤- تعدُّد مستويات التنظيم :

تتسبب ظاهرة التنظيم البيروقراطى فى احداث تعدد فـــى مســـتويات بناء التنظيم ويترتب على ذلك كثرة الفواصل بين مستويات التنظيم تبعا لتعـــدد وحداته وبين هذه المستويات وقمة الهرم التنظيمى ويؤدى ذلك بـــدوره إلـــى حدوث المشكلات الآتية:

أ- صعوبة إحكام عمليات الإشراف والتوجيه وأدوات الاتصالات المختلفة، وما يترتب على ذلك من صعوبة توصيل البيانات والمعلومات والتقارير من أسفل القاعدة إلى قمة التنظيم، وكذلك صعوبة وبطء وصول الأوامر والقرارات وغيرها من قمة التنظيم إلى قاعدته وما تحدثه هذه القرارات أيضا من بطء عملية صنع هذه القرارات ذاتها وكذلك الشأن بالنسبة لعملية تنفيذ البرامج والخطط والمتابعة.

ب- كثرة أجهزة الرقابة مما يترتب عليه حدوث تضارب كما هو حادث في الواقع العملي.

جـ- كثرة اللجوء إلى تشكيل العديد من الأجهزة واللجان الفرعية وتصدق هذه الظاهرة على كافة نماذج النظم النامية وفي مختلف التنظيمات حكومية أو قطاع عام أو وحدات إنتاج مما يحدث بطء في العمل وتنازع في الإختصاصات.

د- إختلال التوازن الأفقي للتنظيم بمعنى عدم تناسب التوزيع الداخلي للأنشطة والوظائف على قطاعات التنظيم أفقيا.

هـ- عمليات التفتيت والإندماج في التكوين الحكومي وكذلك في الوحدات الإنتاجية دون ثمة معايير موضوعية سوى الجنوح نحو التوسع على أساس غير منطقي يقوم عليه هذا التوسع وهذا يكلف المنظمة الكثير من حيث الجهد والتكلفة الاقتصادية ويضيع الجهود التي تبذل من أجل رفع المستوى الإنتاجي وتحسين الخدمة.

و- زيادة عدد المستويات التنظيمية بشكل يزيد من طول مـــدة الإتصـــالات ويعقد الإجراءات ويقلل من الفعالية التنظيمية بشكل عام.

٥- كثرة عدد العاملين فى المنظمات والتكدس فيها:

ويؤثر كثرة عدد العاملين فى طبيعة الآداء الوظيفى ويعرقـــل تنفيـــذ البرامج ويعقد آداء الخدمة العامة.

وتتعدد الأسباب التى أدت إلى هذه الظـــاهرة ومنـــها فتـــح أبـــواب التعينات على مصراعيها دون النظر إلى حاجة العمل نفســـه أيضـــا نظـــرة الدولة السياسية والإجتماعية المنبثقة من فلسفتها بشأن توفير العمل، خاصـــة فى الدول التى تأخذ بمضمون اجتماعى معين ويتقلـــص فيـــها دور القطـــاع الخاص:

٦- التمسك بحرفية القانون والتحايل عليه:

يلاحظ من واقع الإدارة فى الدول النامية أنها تلجـــأ إلـــى التطبيـــق الحرفى للقانون واللوائح والقرارات والأوامر والتى تصدر فى التنظيـــم مـــن قمته الهرمية أو من مختلف مستوياته الإدارية ولسنا فى حاجة إلـــى تحليـــل النتائج السيئة التى تؤدى إليها هذه الظاهرة من عرقلـــة فـــى تحقيـــق الآداء الوظيفى، وقد يكون ذلك مقصوداً لذاته من قبل البيروقراطية نفسها، وتعقيـــد فى آداء الخدمة ومضايقات للمواطنين فى طلب الخدمـــة، والتوصـــل إليـــها وعرقلة تنفيذ البرامج ومخالفة تطبيق النظم واللوائح والابتعاد عـــن روحـــها

والتمسك بحرفية القانون والتحايل عليه وتفسيره تفسيراً يتفق وبواعث الموظف البيروقراطى من حيث أداء الخدمة أو الامتناع عن آدائها.

٧- الإهمال:

يعتبر الإهمال ظاهرة عامة، ولكنها قد تختلف فى الدرجة من نظام لآخر تبعاً لتنوع الأسباب التى تؤدى إلى الإهمال فقد يرجع إلى التكاسل أو عدم الإهتمام، وقد يكون مرجعه إلى ضآلة المرتبات وحيث تنهض فى أذهان الموظفين كمقياس واحد لآداء قدر معين من العمل سواء من حيث الكم أو الكيف ومن ثم يتدخل أسلوب العلاقات الشخصية فى قضاء المصالح وقد يفتح هذا السبب الأخير باب الرشوة وهذا أسوأ ما تصاب به الإدارة فى الظروف الدقيقة والمتغيرة للدول النامية.

٨- الإسراف وارتفاع التكلفة الاقتصادية للخدمة أو للإنتاج:

يعتبر الإسراف من أهم مظاهر التخلف الإدارى فى الدول النامية سواء على مستوى القطاع الحكومى أو القطاع العام أو الوحدات الإنتاجية.

فمن الملاحظ الارتفاع النسبى فى تكلفة الإنتاج السلعى أو الخدمى على وحدات الإنتاج أو الخدمات كمظهر من مظاهر التخلف الإدارى الذى يترتب عليه تطبيق نطاق السوق المستخدمة للسلعة أو الخدمة بالإضافة إلى رفع أسعارها مقارنة بمنفعتها للمستهلك والدليل على ذلك ما تعانيه شركات الإنتاج الصناعى حيث يطلب إليها استخدام بعض مستلزمات الإنتاج الصناعى التى يتم إنتاجها محليا لتحل محل مثيلاتها المستوردة من الخارج إذ

يترتب على هذا الإحلال ارتفاع فى تكلفة الإنتاج بنسب قد تصل إلـــى ٥٠% أو أكثر نظراً لارتفاع تكلفة إنتاج تلك المستلزمات محليا ويلاحظ أن الكثـــير من المنتجات السلعية والخدمية ذو تكلفة مرتفعة مما يضعـــف مـــن قدرتـــها التنافسية فى الأسواق الأجنبية ويجعل الفارق بسيطا بين أســـعارها وأســـعار السلع الأجنبية الأعلى جودة والأفضل، مما يشجع المستهلك المحلـــى علـــى الإقبال على السلع الأجنبية وبذلك يجعل تهريب تلك الســـلع تجـــارة رابحـــة بالرغم من الحماية الجمركية أو القانونية.

ومن مظاهر الإسراف أيضاً فى بعض الـــدول الناميـــة اســـتقدامها خبرات أجنبية ذات تكلفة اقتصادية ومالية عالية جداً من دول أجنبية معينـــه بينما لا تتناسب أعمال هؤلاء الخبراء مع ما يتقاضوه من مرتبـــات ضخمـــة وما يتمتعون به من امتيازات فى نفس الوقت الـــذى تســـتطيع هـــذه الـــدول الحصول على خبرة أكفأ بكثير جدا وأكثر تلائما مـــع أوضاعـــها الوطنيـــة والاجتماعية والسياسية من هذه الخبرة الباهظة الثمن وبأقل كثيرا من تكلفتـــها المرتفعة والتى تعتبر فى ذاتها إهمالاً وإسرافاً وسببا فى إرتفاع التكلفة الكليـــة للخدمة أو للمنتج بل الأكثر من ذلك أنها تمعن فى تكرار طلب هذه الخـــبرة الأجنبية كأن تستخدم خبراء لإعداد خطة معينة ثم حين يتبين عـــدم إمكانيـــة تطبيقها أو تحقيقها فإن هذه الدول تستقدم خبراء أخرين فى نفس الموضـــوع لإعداد خطة أخرى وهكذا بل أحيانا البدء فى بعض المشروعات ثم التوقـــف

عنها مما يزيد من أعباء تكلفة التنمية ويزيد من مساوئ البيروقراطية ومشاكلها.

ويتمثل الإسراف فى استخدام الموارد المادية أو البشرية بشكل عام فى ناحيتين:

- إستخدام قدر من الموارد أكثر مما تتطلبه طبيعة الإنتاج أو الأداء.
- إستخدام نوعيات من الموارد أكفأ وأعلى قدرا مما تحتاجه ظروف الإنتاج أو الأداء.
- وتتركز عيوب الإسراف فى استخدام الموارد فى إنها تحد من قدرة الإدارة على تحقيق أقصى عائد ممكن من الموارد المتاحة ومن ثم تنخفض الإنتاجية الحقيقية من ناحية وترتفع التكلفة الفعلية للإنتاج أو الأداء وتنعكس مظاهر الإسراف أساساً فى:

١-الموارد البشرية.

٢- الآلات والمعدات وغيرها من أشكال رأس المال.

٣- المواد وقطع الغيار

كذلك يتمثل الإسراف فى استخدام أساليب للعمل والأداء أكثر تقدماً وتطوراً، وبالتالى أعلى قيمة مما يحتاجه الإنتاج الفعلى من استخدام معدات وآلات لأداء أعمال يمكن تنفيذها يدويا بنفقة أقل، ومن مظاهر الإسراف الواضحة فى الإدارة فى الدول النامية اللجوء إلى أوجه النشاط التى تتكلف نفقات وجهود دون ما احتياج حقيقى وذلك على الرغم من عدم توافر

الظروف الملائمة للإفادة من آثار تلك الأنشطة كما هو الحال بالنسبة لأنشطة الإعلان وبحوث التسويق أو التدريب.

٩- المحاباة:

تعتبر المحاباة مظهراً آخر من مظاهر التخلف الإدارى وإن كان يتواجد بنسب معينة فى الدول النامية، كما يختلف من حيث الأسباب التى أدت إلى وجوده، فقد تكون المواريث الاجتماعية المختلفة التى تولدت نتيجة للسيطرة الإستعمارية أو لظروف إقطاعية معينة أو وجود نظم حزبية فاسدة تطبق نظام الغنائم فى مظهر حديث أو قد تكمن الأسباب فى عوامل طائفية أو مذهبية أو قبلية أو عشائرية وغير ذلك من أسباب المحاباة والوساطات والتى جزى العرف على تسميتها بالمحسوبية أو إعطاء تسمية رسمية لها من قبل بعض الحكومات التى طبقتها هى والاستثناءات، وهذه المحاباة تنصرف إلى التعيين فى الوظائف العامة أو الترقية أو التعيين فى الوظائف القيادية دون ثمة كفاءة أو مؤهلات تتناسب مع الموقع القيادى.

ويعتبر ذلك من مساوئ التخلف فى الدول النامية، حيث يتسبب فى انخفاض كفاءة الجهاز الإدارى، وما يترتب على ذلك من عدم تحقيق أداء وظيفى جيد أو تنفيذ البرامج أو أداء الخدمات والوفاء بمتطلبات الشعب ثم ان هذه المحاباة تسهم بدورها فى خلق أسباب الرشوة والاتاوات وغير ذلك من مساوئ البيروقراطيات النامية.

١٠- ضعف الخلق الإدارى:

تعتبر المحاباة والمواريث الإجتماعية السيئة والمختلفة من الأشياء التى أدت إلى اصطباغ نظمها الإدارية بالضعف الخلقى بل وانعدامه فى بعض الحالات ومن ثم كانت الرشوة والاهمال وعدم المسئولية والاتجار بالوظيفة العامة وتحقيق أوجه كسب غير مشروع على حساب الوظيفة العامة ومصالح الشعب والمصلحة العامة ككل وقد تزايدت حالات الرشوة والاختلاسات للأموال العامة ثم أن المرجع الأصلى فى ذاته يعتبر كما سبق اتجاراً سيئاً للغاية بالوظيفة العامة والمصلحة العامة على حد سواء.

وسواء تم ذلك مباشرة عن طريق الموظف شخصياً أو عن طريق تدخل غير مباشر فى أعمال المزايدات والمناقصات والمشتريات الحكومية.

لذلك حرصت كثير من الدول النامية على تجريم الكسب غير المشروع بالنسبة للموظف العام، وبالنسبة للوزراء أيضاً وكذلك تُجرم أى صورة من صور الرشوة والتوسع فى مفهومها كى تدخل هذه الصور المختلفة فى إطار الجريمة الجنائية لها، وكذلك رفع العقوبة بالنسبة لها حتى تصل إلى الاشغال الشاقة المؤبدة ويلاحظ ظهور جماعات من الموظفين أو بمعنى أدق عصابات فهى تتولى تسويق مسائل الرشوة والاتجار بالوظائف العامة على مستوى واحد حتى لو كانت المبالغ الموصلة بسيطة وتتواجد هذه الحالات فى التنظيمات ذات الطابع المالى كالضرائب والجمارك وغيرها.

١١- إضفاء طابع السرية المبالغ فيها:

تختلف حدة هذه الظاهرة من دولة نامية لأخرى، وتعنى أن البيروقراطية فى هذه الدول تضفى طابعا حادا من السرية على الأعمال الإدارية حتى ولو كانت تافهة للغاية وستار السرية هذا ليس مرجعه إلى الفرد الموظف البيروقراطى بقدر ما يعود إلى النظام الإدارى بأكمله.

ويرجع السبب فى هذه الظاهرة إما إلى اعتبارات تقليدية للغاية قوامها مواريث اجتماعية معينة تفضى إلى اعتبار شئون الدولة هى شئون خاصة بالنسبة للحاكم كشئون أسرته ثم تنتقل هذه المواريث من خلال تسلل جهاز الحاكم إلى الجهاز الإدارى فى الدولة ويلاحظ أنه فى الدول التى تتواجد فيها هذه الظاهرة فإن جهاز الحكم فيها يعتبر قوانينها ولوائحها ونظمها المختلفة من إدارية وغيرها من الأمور السرية.

وبالتالى، فإن الموظف البيروقراطى فى مثل هذه الدول يحمل هذا الاعتقاد فى العمل الذى يؤديه مهما كان بسيطاً ومن ثم يضفى عليه طابع السرية، بل ستاراً حاداً يحجبه عن المواطن صاحب المصلحة الحقيقية فيه، وقد ترجع هذه الظاهرة إلى تواجد الإستعمار فى فترة ما قبل الاستقلال.

وقد يرجع السبب فى ذلك إلى تواجد خبراء أجانب يحجبون جوانب العملية الإدارية أو التخطيطية أو غيرها عن الموظفين الأصليين من أبناء الدولة لسبب أو لآخر.

ويعتبر ذلك من أسوأ مظـــاهر التخلــف الإدارى فـــى مثــل هــذه المجتمعات والتى يجب فورا القضاء عليها وإحداث انفتاح من قبل هذه النظــم على الشعب الذى قات من أجل الوفاء بمتطلباته ومواجهة مشـــاكله ويحقــق وظائفه الدولة الموجهة له بالدرجة الأول.

كما تتسبب هذه الظاهرة السيئة فى إعاقة البحوث العلمية عـــن هــذه النظم والعمل على تطويرها وبحث مشكلاتها وأوجـــه علاجــها مـــن قبــل الباحثين فى الإدارة.

كما يحدث انعزالية حادة بين الجهاز الإدارى والشعب وقد تؤدى إلــى فقد الثقة فى هذا الجهاز بسبب حواجز وأستار السرية التى يقيمـــها الجــهاز البيروقراطى حيث أن الإدارة والتنظيم البيروقراطى فيها ليست ساحة حــرب فتكون أعماله استراتيجية حربية يجب احاطتـــها بالســرية وإنمــا التنظيــم البيروقراطى فى إطار إدارة استراتيجية وتكتيك وتقديم خدمات وتنفيذ برامــج وتحقيق أهداف وحل مشاكل الجماهير.

١٢ – المركزية الشديدة:

تعتبر المركزية الشديدة أحد الخصائص التى تصدق بصورة مطلقـــة على حالة التخلف الإدارى فى كل الدول الناميــة، وإن ادعــت أنـــها تـــأخذ بأسلوب اللامركزية فى أنظمتها، ونصت عليه فى لوائحها فـــإن الممارســة العملية تثبت تركيز السلطة الإدارية وتركزها، ويظهر ذلك بصورة واضحـــة فى عملية صنع القرارات، وبالذات فى مرحلتها النهائية، وهى مرحلة إتخـــاذ

القرارات فى كافة المستويات الإدارية، فما يحدث هو ميل الرؤساء الإداريين عند كل مستوى تنظيمى معين إلى تركيز سلطة اتخاذ القرار فى أيديهم وهذا يؤدى إلى اختناق العمل كما يترتب عليه اضعاف للروح المعنوية لأعضاء التنظيم كما تتسبب فى إضعاف الكفاءات الإدارية.

كما تؤدى عملية التركيز إلى حدوث تنازع بين مستويات التنظيم الإدارى خاصة عند عدم حدوث وضوح فى علاقات هذه المستويات ولعل هذه النتيجة الأخيرة تكون أكثر حدوثا فى مستويات التنظيم أو فى الجهاز الانتاجى فى القطاع العام والخاص وحيث تبدو العلاقات غير واضحة بين المؤسسة العامة والشركة والوحدة الانتاجية ومثيلتها الآخرة وما يترتب على ذلك من معوقات للانتاج وتعطيل للخطط وعدم تحقيق للبرامج.

١٣- الجنوح نحو النمطية:

تشترك فى هذه الخاصية مختلف النظم النامية حيث تجنح إلى النمطية بين الأجهزة الإدارية المختلفة سواء فى تشكيل سياسة الأنشطة الإدارية، أو فى أساليب العمل وإجراءاته وذلك بصرف النظر عن طبيعة التنظيم وظزوفه المختلفة، ومن التطبيقات الخاصة بهذه الظاهرة أن بعض الدول النامية تميل إلى إقامة نظاماً محاسبياً موحداً، ونظم موحدة للعاملين فى المؤسسات العامة، ذات الصبغة الاقتصادية بصرف النظر عن الاختلافات البيئية فى طبيعة هذه المؤسسات.

١٤- عدم الاعتماد على الأساليب العلمية:

يتم العمل فى الإدارة العليا فى أغلب الأحيان على أساس من الإجتهادات الشخصية ومحاولات التجربة والخطأ وليس على أساس الاعتماد على الأساليب العلمية وحتى إن اتبعت بعض هذه الأساليب فى بعض المنظمات فإنها لا تكون متطورة بالقدر المطلوب وذلك لعدم ملاحقة أساليب الإدارة العلمية المتقدمة والمتطورة بإستمرار.

١٥- الإعتماد على غير الكفاءات فى الإدارة العليا:

وتنتشر هذه الظاهرة فى كثير من الدول النامية خاصة تلك التى تتسم بتكرار حدوث الإنقلابات العسكرية بها فالملاحظ فى مثل هذه الدول أن المراكز القيادية فى الإدارة العليا يشغلها الغير متخصصين وغير ذوى الكفاءات والذين لا يتوافر فيهم القدرات الإدارية الممتازة التى تشكل عنصر القيادة الإدارية الفعالة كما لا يتوافر الاستعداد الذهنى والنفسى والشخصى لهذه القيادات وفى أغلب الأحيان فإن شغل هذه المناصب القيادية فى الإدارة العليا يتم من بعض المؤيدين للطبقة الحاكمة أيا كان أسس التأييد أو الانتماء وأحياناً تشغل هذه المواقع الهامة بأشخاص ثبت نجاحهم فى مواقع أخرى فتعتقد القيادة السياسية أن ذلك يعد مؤشراً على نجاحهم فى مختلف الوحدات الإنتاجية فمثلا قد يعين أحد الاشخاص رئيسا لمؤسسة الغزل والنسيج لتوافر عناصر تخصصيه فيه وقدرات على النهوض بهذا العمل فإذا ثبت نجاحه فى هذا الموقع فقد ينتقل رئيسا لمؤسسة الطيران مثلا فهل من المتصور أن

ظروف العمل وطبيعته متشابهة فـــى التنظيمـــات الإداريــــة وخاصــــة فــــى المؤسسات العامة والوحدات الإنتاجية التى تكثر فيها الظاهرة السابقة.

ويترتب على ما سبق، عدم حدوث استقرار فى وظائف الإدارة العليـا بل حدوث قلقلة باستمرار مما يخلق مناخاً غير ملائم للعمل الانتاجى، كمـا أن هذا لا يتيح الفرصة لأى قائد إدارى لممارسة أنشطته وفق قدراته فى المواقع الملائمة إلى جانب تعرض هـــذه المواقـــع لعمليـــات الخطـــأ والمحـــاولات الشخصية ويظهر أثر ذلك فى عدم القدرة على التخطيط أو عدم القدرة علـــى تنفيذ خطة التنمية القومية.

وتحدث الظاهرة السابقة أغلب الأحيان فى الوحدات الانتاجية وفـــى المؤسسات العامة ومختلف الوحدات الانتاجية والشركات العامة التابعة لـــهما ومن ثم فأثارها أكثر خطورة مما لو حدثت فى التنظيمات الإداريـــة القائمـــة على آداء الخدمات العامة.

ويرى البعض أن من الأسباب التى تؤدى إلى هذه الظاهرة فى بعض النظم فى الدول النامية عدم وجود معايير موضوعية سليمة لأســس التعييـــن فى المواقع القيادية ويترتب على ذلك عدم وجـــود أســـس لتقويـــم الأجـــهزة والأفراد.

تلك هى أهم الخصائص المشتركة للتخلف الإدارى فى الدول الناميـــة وهى توجد بصورة أو بأخرى فى مختلف هذه الدول وقد تقل نسبة احدى هذه الخصائص بينما ترتفع درجة احدى الخصائص الأخرى ويتوقف ذلك علـــى

دراسة كل حالة على حده فالخصائص السابقة والتى تم تناولها بالتحليل هــى القاسم المشترك الأعظم للتخلف الإدارى فى الدول النامية.

وتعود أسباب تواجد هذه الظواهر إلى فترة ما قبل الاستقلال بالنسـبة لهذه الدول كما تعود إلى أسباب أخرى معاصرة أى تعـود لفـترة مـا بعـد الاستقلال مثل عدم ملائمة النظم واللوائح للتطورات الحديثـة أو الاسـتمرار فى تركيز السلطة أو تضخم التنظيم البيروقراطى أو عدم كفايـة المرتبـات نظرا لإرتفاع تكاليف المعيشة بشكل كبير أو عدم الإعتماد على الكفـاءات أو التدخل السياسى إلى غير ذلك من الأسباب التى أظهرناها إبان تحليلنـا لكـل ظاهرة كما أنه قد تتواجد أسباب خاصة لحدوث هذه الظواهر عند دراسة كـل نموذج بيروقراطى على حدة.

ثالثاً: المشكلات التى تواجه الإصلاح الإدارى:

تعانى الأجهزة الحكومية من انتشار الفساد الإدارى فيها مما يعوقـها عن تحقيق أهدافها، ومظاهر الفساد الإدارى كثيرة ومتنوعة يكاد يتفق عليـها الجميع، وأهم هذه المظاهر انتشار الرشـوة والتسـيب والإهمـال والسـرقة والتمسك بحرفية القوانين واللوائح وانتشـار المحابـاة وتفضيـل المصلحـة الخاصة على المصلحة العامة وتكدس الموظفين فى المكـاتب دون عمـل، وتكدس الملفات أمام الكثير منهم دون انجازها مما يعطل مصالح المواطنيـن كما تنتشر ظاهره التمسك بالروتين.

وترجع مظاهر الفساد السابقة لسوء التنظيم فى الأجهزة الحكومية كما يرجع بعضها لسلوك الموظفين أنفسهم وإلى الأساليب والإجراءات المتعلقة بالعمل، وسوف نقوم باستعراض أهم المساوئ التى أصابت الجهاز الإدارى فى مصر وهى: [١]

أ- مشكلة التخطيط:

تعانى أغلب الأجهزة الحكومية من سوء عملية التخطيط بها حيث أن العمل بها لا يسير وفق خطط وإنما يسر بطريقة ارتجالية أو وفقاً لخطط طارئة لا تقوم على دراسة وتفهم واقتناع وبعض الأجهزة تقوم بعمل الخطة والدراسات اللازمة ولكن سوء التنفيذ والمتابعة يجعل من الخطة أمراً لا وجود له أو وسيلة لتحقيق المكاسب الشخصية.

ب- مشكلة التغيير:

تعتبر مشكلة التغيير من الظواهر المؤسفة فى النظام الإدارى بمصر حيث يتم تغيير القيادات الإدارية فى مواقع العمل المختلفة بين الحين والآخر، مما يحقق جواً من عدم الاستقرار يخيم على العمل ويسود بين العاملين كما يؤثر على الانتاج وعلى مصالح المواطنين حيث يتم التغيير فى الغالب دون دراسة كافية كما لا يتم من أجل تحقيق أهداف محددة مثل اختيار اناس أكفاء متخصصين لتنفيذ برامج أو خطط محددة وإنما يتم بطريقة إرتجالية لاعتبارات قد لا تكون جميعها فى صالح العمل، مما يعود بالضرر

---

[١] د. على الحبيبى، مرجع سبق ذكره، ص.ص٣٩٩-٤٠٢.

على المنشأة كما يحدث حينما يعين وزير جديد فى وزارته أو رئيس مجلس إدارة باحدى المؤسسات فيقوم بإحداث تغييرات واسعة بين القيادات الإدارية التى تتبعه بحجة أن سياسته تختلف عن سياسة من سبقه فى منصبه ولا يلبث أن يترك منصبه وتتكرر المأساة.

جـ- مشكلة تطبيق مبدأ الثواب والعقاب (المساءلة):

يعتبر تطبيق مبدأ الثواب لمكافأة المجدين ومبدأ العقاب لمواجهة المهملين والمنحرفين من الأشياء التى تؤدى إلى اصلاح مسار العمل فى المنظمة وزيادة الانتاجية، إلا أن العلاقات الشخصية تحد من تطبيق هذا المبدأ تطبيقا يمكن من الاصلاح، كما أن الجهاز الحكومى يعتمد فى المقام الأول على الترقية بالاقدمية، إلا فى بعض الظروف الخاصة مما جعل المجدون يخشون على أنفسهم من الكثرة المهملة والمقصرة التى تحيط بهم والمعروف أن تكون المكافأة والترقية للمجدين وليس للأصدقاء والمقربين، كما يكون الجزاء الرادع للمستهدفين والمنحرفين لأن حماية المخطئ والمنحرف تقلل الجد والمثابرة فى نفوس الأكفاء والمجدين.

د- مشكلة هجرة بعض الكفاءات والخبرات الإدارية والفنية إلى الخارج:

يتم هجرة هذه الكفاءات للخارج وذلك للبحث عن ظروف عمل أفضل تخرجه من الضيق الذى يعيش فيه، أو هرباً من سوء معاملة الرؤساء والقادة الذين لا يهتمون بمصلحة العمل والمواطنين بقدر ما يهتمون بفرض سيطرتهم وسلطاتهم على الآخرين.

رابعاً: محاولات الإصلاح الإدارى فى مصر:-

مما سبق يتبين لنا أهم المساوئ التى أصابت الجهاز الإدارى للدولة، واستدعى هذا القيام بمحاولات إصلاح عديدة سوف نقوم باستعراض بعض هذه المحاولات كالآتى:

١-قامت محاولات إصلاح جزئية فى بادئ الأمر، ففى سنة ١٩٥١ استقدمت الحكومة الخبير الانجليزى سنكر لدراسة أوضاع الجهاز الإدارى .. وقدم تقريره الذى أوصى فيه بضرورة إنشاء جهاز يهيمن على شئون التوظف والموظفين وتنظيم العمل فى الجهاز الحكومى كما أشار إلى ضرورة تعيين مستشارين متفرغين للمنشآت الكبيرة الحجم وذلك كى يقدموا لها النصيحة والمشورة فى مسائل التنظيم وطرق العمل.

٢- وعملا بتوصيات الخبير سنكر أُنشئ سنة ١٩٥٢ ديوان الموظفين كهيئة مستقلة ألحقت بوزارة المالية والاقتصاد، وكان للديوان شأن كبير فى إظهار الحاجة العامة لإحداث إصلاح إدارى، كما قام الفنيون ببحوث ودراسات عديدة فى شئون التنظيم وطرق العمل، وفى سنة ١٩٥٨ وضع الديوان خطة لتنظيم الإدارة الحكومية وتبسيط الإجراءات والإرتفاع بمستوى الخدمة، ورفع الكفاءة الإنتاجية للعاملين، وقد قام بتنفيذ هذه الخطة ما يلى:

أ- إدارة مركزية خاصة للتنظيم وتبسيط الإجـــراءات تعـــاون الـــوزارات وتنسق بين جهودها.

ب- وحدات محلية بالوزارات والمصالح تتبع ديوان الموظفين وتعمل تحـــت إشراف الجهات الإدارية الموجودة فيها.

وقد كلفت اللجنة الوزارية للخدمات ديوان الموظفين بدراسة المراحل والإجراءات، والتوقيت الزمنى لبعض العمليات الإدارية المتصلة بالجمـــهور في بعض الوزارات مثل الحصول على تليفون أو استخراج ترخيص استيراد وقد اسفرت الدراسات التى قام بها الديوان عن تبســيط اجــراءات وحــذف عمليات متكررة يمكن الإستغناء عنها وإتمام العملية بدونها كما أدى ذلك إلـــى اختصار الوقت المخصص لكل مرحلة من مراحل العملية الإدارية.

٣-وفى سنة ١٩٦١ تقرر تشكيل جهاز لتنظيـــم الإدارة الحكوميـــة تحـــت اشراف نائب رئيس الجمهورية على أن ينظم الجهاز فى المرحلة الأولـــى على النحو التالى:

- لجنة مركزية تابعة لرئيس الجمهورية، وتشكيل بقرار منـــــه، وتختـــص باقتراح خطة العمل والدراسة.
- مكتب اللجنة المركزية ويتم اختياره من عدد محدود من أعضاء اللجنـــــة وذلك لمباشرة الأعمال وتنفيذ البرامج التى تقررها اللجنة.
- مكتب من الخبراء من ذوى الخبرة والتخصـــص فـــى شـــئون التنظيـــم والإدارة يقومون بإجراء البحوث والدراسات

- الباحثون والمساعدون من موظفى الوزارات وديوان الموظفين وخريجى معهد الإدارة العامة للقيام بدراسات مكتبية وميدانية.
- لجان التنظيم فى الوزارات والمصالح التى تشكل برئاسة الوزير، وبقرار منه وتقوم بدراسة مقترحات التنظيم وتبسيط الإجراءات وتحسين أساليب العمل الحكومى.

وقد قام نائب رئيس الجمهورية فى نوفمبر ١٩٦١ بتوجيه خطاب إلى الوزراء يطلب فيه تكوين لجان ووحدات التنظيم بالوزارات، كى تقوم بإعداد بيانات عن أقسام الوزارة ومصالحها على جميع المستويات حتى أقل وحدة مع ذكر عدد العاملين فى كل منها، وكذلك تجميع وتبويب التشريعات واللوائح المنظمة لأعمال الوزارة ومصالحها وكافة القوانين والقرارات التى تقوم بتنفيذها وبيان باختصاصات ومسئوليات الوظائف الأساسية بالوزارة ومدى التفويض الممنوح لشاغليها، وبيان بالخدمات التى تقوم بها الوزارة ومصالحها بالاتصال المباشر بالمواطنين ، مع بيان المعوقات التى تقف فى طريق وصول هذه الخدمات ، وغير ذلك من البيانات يمكن بواسطتها التعرف على احتياجات ومتطلبات ورغبات وآراء المواطنين ، كما طلب نائب رئيس الجمهورية من الوزراء إصدار الأوامر بشأن التعليمات التى تضمن حسن سير العمل فى الوزارة وقد قامت اللجنة المركزية لتنظيم الجهاز الحكومى بإحضار مجموعة من الخبراء العالميين للتعاون مع الخبراء المصريين وقامت لجنة الخبراء بإعداد دراسات متعددة عن تنظيم الإدارة

الحكومية وكان من رأى هؤلاء الخبراء ضرورة وضع خطة شاملة للاصلاح الإدارى ، وقد جاء التقرير الذى أعده الخبير آن لوثر جوليك وجيميس بوليك عن الجهاز الإدارى ما يلى:-

أ- زيادة العبء الإدارى على رئاسة الجمهورية.

ب- عدم تغلغل فكرة التخطيط القومى فى الأجهزة الحكومية.

ج- عدم تدعيم مبدأ اللامركزية فى الإدارة.

د- عدم تغير أفكار ونظرة الموظفين إلى جمهور المواطنين بالإضافة إلى قصور اللوائح أو أساليب العمل واجراءاته.

و- المغالاة فى أعمال الرقابة مما يعوق سير العمل.

وقد تقدما بعدة توصيات للإصلاح الإدارى ، منها ضرورة وضع قانون يعالج نظام المرتبات ووضع نظام للتدريب وإعادة لتوزيع الموظفين وتدعيم ديوان الموظفين وتبعية أعمال التخطيط للإدارة العليا فى جميع الأجهزة ، أيضا تبسيط إجراءات العمل.

٤-وفى سنة ١٩٦٣ تم تشكيل لجنة لدراسة التنظيم الأعلى للدولة ، وكان من نتائج الدراسات التى قامت بها اللجنة انشاء الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة وقيام لجان متخصصة ، ومؤتمرات للتنمية الإدارية والتى عقدت بالتعاون مع معهد الإدارة العامة ، والمعهد القومى للإدارة العليا، وفى سنة ١٩٦٣ عقدت الدورة الأولى لمجموعة وكلاء الوزارات

ورؤساء المؤسسات العامة وقد تكرر عقد مثل هذا المؤتمر تحت إشراف الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة.

٥- وفى سنة ١٩٦٤ تم انشاء الجهاز المركـــزى للتنظيـــم والإدارة وذلـــك بهدف رفع الكفاءة الإنتاجية للعاملين وزيادة الكفاءة الإنتاجيـــة للأجـــهزة التنفيذية.

٦- وفى سنة١٩٦٥ صدر قرار رئيس الـــوزراء رقـــم ٩٥ لسـنة ١٩٦٥ بانشاء وحدات التنظيم والإدارة داخل مختلف الـــوزارات والمؤسســـات والهيئات والمحافظات، وجعل تبعيتها للوزير فى وزارتــــه أو الرؤســـاء الإداريين ومهمة هذه الوحدات هى معاونة المنظمة فى اعــــداد وتنفيـــذ الدراسات التنظيمية فيها ثم صدر قرار رئيس الوزراء رقم ٢٤٩ لســـنة ١٩٦٦ ليحل محل القرار رقم ٩٥ لسنة ١٩٦٥ ويقضى بانشاء وحـــدات للتنظيم والإدارة بكافة الوزارات أو المؤسســـات أو الـــهيئات العامـــة أو المحافظات وكل وحدة ادارية فى نفس المستوى لكى يتم الرجوع إليــــها فى كل ما يتعلق بشئون التنظيم وترتيب الوظائف وتخطيط القوى العاملـة وتدريب العاملين.

٧- وفى سنة ١٩٦٥ تم عقد مؤتمر الإدارة لرؤســـاء الوحـــدات الإداريـــة العامة للدولة وأفتتحه رئيس الوزراء الذى أثار مجموعة من الملاحظـــات أمام المؤتمر ، أهمها أن الإصلاح الإدارى عملية مستمرة لذلك يجـب أن يكون هناك جهاز متفرغ للتنظيم يعمل مع الأجهزة الإداريـــة والاهتمـــام

بالتدريب والتوسع فى تفويض السلطة وتعديل القوانين واللوائح بما يتمشى والتطور الاقتصادى والاجتماعى أيضا تدعيم أجهزة الرقابة والمتابعة وإعادة توزيع الموظفين بين وحدات الأجهزة الحكومية أيضا إعادة توزيعهم بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية.

٨- فى سنة ١٩٧٠ تم انشاء مجلس التنمية الإدارية بهدف بحث وتحليل الأسس العلمية للتنمية الإدارية وجميع أبعادها التشريعية والتنظيمية والبشرية واقتراح الأساليب العلمية اللازمة للتنمية الإدارية ووضع الأولويات والبرامج اللازمة للتنمية الإدارية فى مختلف أجهزة الدولة ومتابعة تنفيذ ما تقرره الحكومة.

٩- قامت الدولة بتخصيص وزير للتنمية الإدارية ، وتم تشكيل لجانا وإقامة مؤتمرات تبحث وتدرس وتحلل جميع جوانب العملية الإدارية بغية الوصول إلى الإصلاح الإدارى المنشود.

١٠- رفعت الحكومة بعد ذلك شعار الإدارة بالأهداف ، وهذا الشعار يقوم على أساس عمل تخطيط وتنظيم محكم بهدف تحقيق النتائج المطلوب الوصول إليها وأسلوب الإدارة بالأهداف أسلوب قياسى يهدف بصورة أساسية إلى تقييم أداء العاملين فى ضوء ما تحقق من الأهداف المحددة والمخطط لها مسبقاً ، وقد استخدمت الدول المتقدمة هذا الأسلوب فى الإدارة بعد فشل الإدارة التقليدية فى رفع إنتاجية العاملين ، أيضا فى مصر فقد بدأت الدعوة لاستخدام هذا الأسلوب قوية ثم قل التحمس له

بعد رحيل وزير الدولة للتنمية الإدارية الذى دعا إلى استخدام هذا الأسلوب فى الإدارة.

رفع شعار الثورة الإدارية:-

تعتبر محاولات الإصلاح الإدارى والتنمية الإدارية عمليات مستمرة من اجل حل مشاكل العمل أولا بأول حتى لا تتراكم وكى تقوم الدولة بتصحيح مسارها الإقتصادي رفعت شعار الإدارة بالأهداف ثم الثورة الإدارية حيث أن الأجهزة الإدارية تحتاج إلى آداء جديد يلبى إحتياجات الجماهير بلا معوقات حتى يتحقق نجاح المسار الإقتصادى ولكى يتم تحقيق الإصلاح والتنمية الإدارية لابد من التصدى للمشكلات والعمل على حلها بالدراسة والإقناع والتنفيذ السليم، وينصب التركيز أساسا على القيادات الإدارية التى سوف تقوم بتنفيذ سياسة الإصلاح الإدارى فكثيرا ما قامت الأجهزة المتخصصة بدراسة بعض المشاكل الإدارية ، ثم أُصدرت بشأنها التوصيات اللازمة لعلاجها ثم أحيلت هذه التوصيات إلى الوحدة الإدارية التى تعانى من تلك المشكلة إلا أن قياداتها لم تهتم بما تم من دراسات وبحوث ولم تقوم بتنفيذ تلك التوصيات وبالتالى تظل المشكلة قائمة تعانى منها الوحدة الإدارية ويعانى منها جمهور المواطنين المتعاملين مع هذه الوحدة وبالتالى لا يعدو الأمر مجرد لجان تشكل واجتماعات تعقد وتوصيات تقدم كى تحفظ فى الملفات دون أن تستفيد بها الوحدات الإدارية.

وترتيبا على ما سبق، فقد أعلن السيد رئيس الجمهورية عن قيام ثورة لإصلاح الجهاز الإدارى وأصبح من الضرورى إعداد برامج يحدد فيها مجالات الإصلاح فى ضوء تخطيط محكم وتنفيذ سليم على أن يكون هناك متابعة فى إطار زمنى محدد ومن خلال مسئولية محددة ويعتبر الهدف من الثورة الإدارية هو تشخيص الأسباب التى أدت إلى حدوث المشكلات القائمة فى أجهزة الدولة المختلفة والعمل على علاجها علاجا جذرياً وإعادة بناء الأجهزة الإدارية من حيث الهياكل التنظيمية والأفراد والسلطات والاختصاصات والعلاقات وتعديل القوانين واللوائح وأساليب العمل وإجراءاته وذلك من أجل تقديم الخدمة للمواطنين وقضاء مصالحهم فى يسر وسهولة.

كما طالب رئيس الجمهورية الوزراء بالنزول إلى القاعدة الشعبية وإلى المواطن والاحتكاك بالجماهير من أجل معرفة الاحتياجات الحقيقية لهذه الجماهير ، والعمل على تلبيتها دونما معوقات أو روتين.

خامساً: مقومات نجاح الإصلاح الإدارى:-

لكى تحقق عمليات الإصلاح الإدارى فى أى دولة أهدافها وتجنى ثمارها ، ينبغى توافر عناصر أساسية ومقومات خاصة من أجل ضمان نجاح هذه المحاولات فلا يجب الاكتفاء بترديد الشعارات والتمنيات أو الاكتفاء بعقد المؤتمرات دون تحقيق أهداف أو الوصول إلى نتائج وإنما يجب

الاعتماد على مقومات أساسية وتعاون متبادل بين الحكومة والعاملين في مختلف الأجهزة الإدارية مع توعية المواطنين بدورهم نحو مجالات الإصلاح الإدارى ومن أهم المقومات التى يجب توافرها من أجل نجاح محاولات الإصلاح الإدارى فى مصر ما يلى:-

١- العمل على توفير جو من الاستقرار وديمقراطية الإدارة حتى لا يكون هناك حواجز بين العاملين ورؤسائهم مما ييسر عملية اتخاذ القرار.

٢- إنشاء الأجهزة التى تتولى محاولات الإصلاح الإدارى ، وتحديد اختصاصاتها وإمدادها بالخبرات الممتازة سواء كانت محلية أم أجنبية على أن تكون تبعية هذه الأجهزة لسلطة عليا فى الدولة.

٣- تعديل القوانين واللوائح بما يتمشى مع تطور المجتمع وتقدمه وبما يلائم التقدم العلمى والتكنولوجى ووسائل الإدارة العليا الحديثة والمتقدمة.

٤- تحديد الاختصاصات والعلاقات التى تربط بين وحدات الجهاز الإدارى للدولة دونما لبس أو غموض.

٥- إعادة تنظيم الجهاز الإدارى للدولة بما يتمشى مع الفلسفة الحديثة للحكم وبما يحقق السياسة الاقتصادية التى تضعها الدولة.

٦- وضع مبادئ أو أسس سليمة لاختيار وإعداد القادة الإداريين سواء فى القطاع العام أو الأجهزة الحكومية.

٧- وضع نظام يحل مشاكل العاملين بالحكومة ويرفع مـــن مســتوى كفاءاتهم ويقضى على شكواهم.

٨- وضع نظام دقيق وفعال للرقابة ، أيضا يجـــب إمـــداد أجهزتـــها بالعناصر الصالحة لتحقيق أهدافها مع عـــدم المغـــالاة فـــى عـــدد الأجهزة التى تمارسها والوسائل التى تتبعها.

٩- جعل العلاقات العامة فى الإدارة مبدأ أساسيا فى جميع المنظمـــات والمنشآت كما ينبغى على الوزراء والرؤساء والإداريين النزول إلى مواقع العمل لتلمس حاجات المواطنين والتعرف علـــى متاعبـــهم، والعمل على حل مشاكلهم.

١٠- أن يتم تنفيذ مبدأ الثواب والعقاب، بحيث يثاب الأكفاء الممتـــازين من العاملين، ويعاقب المهملين والمنحرفين، ويعنـــى هـــذا إطـــلاق الحوافز للطاقات الخلاقة فى جميـــع المواقـــع ومعاقبـــة الكســـالى والمنحرفين والتخلص منهم.

١١- وضع قواعد للترقية عن طريق الإختيار فى حدود نسبة معينـــة كحافز للمجتهدين من العاملين ، وذلك لتلافى مساوىء وقف الترقية على الأقدمية فقط ، مع وضع الضوابط اللازمة لضمـــان ســـلامة التنفيذ.

١٢- العمل على تعديل أسلوب العمل وتبسيط الإجراءات فى وحـــدات الجهاز الإدارى وذلك حتى يتم توفير الخدمات للمواطنين فى أقـــل وقت وفى أحسن صورة ممكنة.

١٣- عدم تركيز السلطة وتدعيم أجهزة الإدارة المحلية ونقل السـلطات إليها مع مراعاة إعادة دراسة الحدود الإداريـــة لوحــدات الحكـم المحلى من محافظات ومدن وقرى بما يتفق مع الظـــروف البيئيـــة المحيطة وتطور أساليب ونظم الإدارة.

١٤- العمل على نشر مفهوم العلاقات الإنسانية فى الإدارة بين جمــوع العاملين حتى يتعامل الرؤساء مع العاملين على أنهم آدميين وليسـوا كالآلات يحركونها كيفما شاءوا ، وإنما العامل هـــو بشـــر يشـــعر ويفكر ويشارك فى إدارة المنشأة واتخاذ القرارات وهو فى النهايـــة يعمل من اجل نجاحها.

١٥- إعادة توزيع العمالة الزائدة فى الأجهزة الحكومية وفى القطــــاع العام، حيث يعتبر ذلك ضرورة ملحة لحسن سير العمل ، ذلك مـــع مراعاة وضع الشخص المناسب فى المكان المناسب.

١٦- العمل على الاقتصاد فى نفقات الإدارة بحيث يمـــارس النشـــاط الإدارى وفق أسلوب علمى متطور وبطريقة اقتصادية تقوم علـــى القضاء على الإسراف بكافة صـــوره وأســاليبه، وخفــض تكلفــة الخدمات أو السلع المنتجة حتى يخفف العبء على المواطنين.

الفصل الحادى عشر

الإدارة المجتمعية وآليات تطوير الأجهزة الحكومية في البيئة العربية (*)

١- حتمية تطوير الجهاز الحكومي لخدمة الإدارة المجتمعية في البيئة العربية٠

مقدمة

- الخصائص التي تميز الحكومة المعاصرة
- الضغوط والتحديات التي تواجه الحكومة المعاصرة
- ماهية الإدارة المجتمعية كمدخل لتطوير الجهاز الحكومي

٢ – آليات التغلب على ظاهرة التسيب الوظيفي في الأجهزة الحكومية العربية كأساس لتطبيق الإدارة المجتمعية٠

٣ – آليات تطوير الجهاز الحكومي لخدمة تطبيق الإدارة المجتمعية في البيئة العربية٠

(*) د٠ محمد العزازى احمد إدريس ، الإدارة المجتمعية وآليات تطور الأجهزة الحكومية فى البيئة العربية ، أبحاث مؤتمر الإتجاهات المعاصرة فى إدارة مؤسسات المجتمع المدنى ٦-٨ مارس ٢٠٠٤ ، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية ٠

أولاً : حتمية تطوير الجهاز الحكومي لخدمة الإدارة المجتمعية في البيئة العربية :

مقدمة :

تتعرض بيئة الإدارة العامة المعاصرة لمتغيرات متتالية ومتعاقبة في عالم سريع التغير ، بحيث أصبحت الإدارة بأسلوب الأمس أو حتى أسلوب اليوم غير مناسب للتعامل مع تحديات اليوم والغد ؛ فمثلاً بعد أن كان إنتاج وتقديم الخدمات العامة احتكاراً حكومياً ، أصبحت بعض المنظمات العامة وقد وجدت نفسها في منافسة متزايدة مع القطاع الخاص في مجالات معينة ؛ مثل التعليم والصحة والنقل والنظافة والاتصالات البريدية والسلكية واللاسلكية ، كما أصبحت جودة الخدمات الحكومية مطلباً أساسياً للوفاء برسالة الوحدات الحكومية ، للتخفيف عن كاهل طالبي الخدمة من المواطنين والمستثمرين .

وإذا كان تحقيق مستوى حياة أفضل للمواطنين ما زال وسيظل الهدف الأسمى للإدارة العامة ، وإذا كانت حاجات ومطالب وطموحات هؤلاء المواطنين بطبيعتها متعددة ومتنوعة ومتجددة باستمرار ، فإن التغيير والتطوير المخطط لابد وأن يوجه لإحداث التكيف مع متغيرات البيئة الجديدة للإدارة العامة ، وبما يؤدي إلى تشكيل رأي عام إيجابي نحو الأجهزة الحكومية سواء على المستوى المحلي أو على المستوى القومي .

الخصائص التي تميز الحكومة المعاصرة :

تتصف حكومة القرن الجديد بمجموعة من الخصائص التي تميزهـــا عن حكومة القرن المنصرم ، وأهم هذه الخصائص ، هي :

١ - إنها حكومة حافزة للغير (القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدنـــي) أكثر من كونها حكومة منفذة ؛ حيث يتفرغ الجهاز الحكومي لاتخـــاذ القرارات ويترك مهام التنفيذ لآخرين ، مع القيام بمراقبة هذا التنفيـــذ للتأكد من أنه يتم وفقاً لأعلى مستويات الجودة وبتكلفة أقل وبســـرعة أكبر .

٢ - إنها حكومة مملوكة للمجتمعات المحلية ؛ حيث تتولى تقوية المنظمــات والمؤسسات بدلاً من تقديم الخدمات ، باعتبار أن أعضـــاء المجتمـــع المحلي هم أصحاب المصلحة الحقيقية ، كما أن المجتمع المحلي يتفـهم مشكلاته أفضل مما يفهمها المهني الحكومي .

٣ - إنها حكومة تنافسية ، تطرح المناقصات بدلاً من تقديـــم الخدمــات ؛ فهناك خدمة أفضل حيثما تكون هناك منافسة ، سواء بين القطاع العــام والقطاع الخاص أو بين القطاع الخاص والقطـــاع الخـــاص أو بيـــن القطاع العام والقطاع العام .

٤ - إنها حكومة تدار بالرسالة ؛ بدلاً من القوانين واللوائح والقواعد علـــى مستوى التفاصيل وأحياناً تفاصيل التفاصيل .

٥ - إنها حكومة تهتم بالمخرجات وليس المدخلات (موجهة بالنتـــائج) ، وبالتالي تجبر الأجهزة الحكومية الجديدة على الحصول على معلومات عن الإنجاز ، ويكون من الضروري تطبيق الإدارة بالأهداف والنتـائج بطريقة سليمة في ظل نظام إدارة الجودة الشاملة .

٦ - إنها حكومة تُدار بالمستهلك ؛ حيث ينصب الاهتمام علــى احتياجــات ومطالب وتوقعات المستهلك أكثرمن الاهتمام بالمتطلبات البيروقراطية، وبالتالي فإن الأجهزة الحكومية الجديدة لابد وأن تعمل بروح منظمــات الأعمال ، من حيث قياس درجة رضاء العملاء ، حتى يمكنها تحسـين مستوى جودة الخدمات .

٧ - إنها حكومة تهتم بتحقيق الإيرادات وإنشاء المشـــروعات أكـــثر مـــن اهتمامها بالإنفاق ؛ فمثلاً تنفق الحكومة علـــى إعـــادة بنـــاء الطـــرق وصيانتها – حتى لو اقترضت من البنوك – ثم تقوم بتحصيل رســـوم مرور لكي تسد هذا الإنفاق .

٨ - إنها حكومة واقية Prevention (تتوقع المشكلات وهي في مـــــهدها قبل أن يستفحل خطرها) وليست حكومة علاجية ، وبالتالي فإنها تهتم بالتخطيط الإستراتيجي ، الذي يقوم على تحليـــل الموقـــف الداخلـــي والخارجي وتشخيص المشكلات وتحديد الرؤيـــة والرســـالة للجـــهاز الحكومي .

٩ - إنها حكومة لا مركزية ، تنتقل من الهيراركية والهرمية إلى المشـاركة وروح الفريق ، ويترتب على ذلك إعطاء صلاحيات أكبر للمديرين في المستويات الأقل ، فيصبح لديهم معلومات أكثر ، وبالتالي يصبحـــون أكثر قدرة على اتخاذ قرارات رشيدة وفي الوقت المناســـب ، وتنميـــة الإحساس بالمسئولية لديهم ؛ فضلاً عن إطلاق الطاقـــات الإبتكاريـــة لديهم ورفع روحهم المعنوية .

١٠- وأخيراً ، فإنها حكومة موجهة بالسوق ، وذلك من خلال وضع قواعد العمل في السوق ، وإتاحة المعلومات تحت نظر المستهلكين ، وإيجاد مؤسسات أو شركات جديدة لملء فجوة في السوق واستخدام الضرائب كحافز أو وسيلة لتوجيه السوق، والتأثير على الطلب ارتفاعاً أو انخفاضاً عن طريق مقابل الاستخدام (مثلاً رفع رسوم المرور لبعض الطرق السريعة لتخفيف حدة الزحام عليها) .

الضغوط والتحديات التي تواجه الحكومة المعاصرة :

الواقع ، أن الخصائص السابقة لحكومة القرن الجديد قد فرضت على الأجهزة الحكومية – القومية والمحلية – مجموعة من الضغوط والتحديات ، والتي أهمها :

١ - ضغوط تتعلق بتمثيل الجهاز الحكومي لصورة الدولة – بشخصيتها الاعتبارية – لدى المواطن ؛ حيث تتوقف درجة تقبل وثقة المواطنين لنظام الدولة السياسي وبرامجها الإنمائية على قدرة الجهاز الحكومي ذاته على متابعة وملاحقة المتغيرات البيئية ، وتلبية التوقعات المتجددة للمواطنين طبقاً لتلك المتغيرات ، وهنا يمكن القول أن الرأي العام للمواطنين هو القوة العظمى في دنيا الإدارة العامة .

٢ - ضغوط شعبية : حيث أدت ثورة الاتصالات المذهلة وثورة المعرفة غير المسبوقة إلى تزايد مستويات الوعي الثقافي والاجتماعي لدى المواطنين ، وأصبحوا أكثر احتياجاً من ذي قبل للعلانية عن سلوك وتصرفات الجهاز الحكومي ، ووضع نتائجها وأوجه إنفاقها موضع التقييم والمساءلة ؛ فإذا لم يتمكن الجهاز الحكومي من الاستخدام الأمثل

لموارده ، سيصبح عبئاً ثقيلاً على ممولي تلك الموارد سواء من دافعي الضرائب أو ممثلي المصادر العامة لإيرادات الدولة .

٣ - ضغوط تتعلق بالدوافع الذاتية للمديرين والعاملين في الجهاز الحكومي؛ حيث يشعر هؤلاء بالإحباط نتيجة للسمعة السيئة للخدمات ، وأجـــواء عدم الكفاءة التي تحيط بهم ويعملون في ظلها ، وكذلك نتيجة الضغوط المتزايدة باتجاه خصخصة بعض الخدمات الحكوميـــة والتعـــاقد مـــع شركات القطاع الخاص لأداء هذه الخدمات .

وفي هذه الحالة ، يرى المديرون العاملون في الجهاز الحكومـــي أن بقاء منظماتهم وبقائهم يعتمد على ضرورة تبني أسلوب إداري جديـــد يقـــوم على الحوار المفتوح وإتاحة الفرصة لهم للمشـــاركة بمعارفهم وخبراتهم فـــي عمليات التطـــوير والارتقـــاء بالأداء الحكومي بل وجعلـــهم فـــي موقـــف تنافسي لإثبات أن كفاءتهم في الجهاز الحكومي لا تقل عن كفاءة نظرائهم في القطاع الخاص .

ويرى الكاتب ، أن مثل هذه الضغـــوط والتحديـــات تضـــع بعـــض الأجهزة الحكومية العربية في مأزقٍ حرج ؛ خاصـــة تلـــك التـــي اعتـــادت الاستحواذ على السوق المحلية ، والاستعانة بسلطات الدولة لفـــرض ســـلع وخدمات رديئة على المستهلك ، وإلقاء عبء ثقيل من الخسائر المالية علـــى ميزانية الدولة – دون أن تتعرض للمساءلة – مما أدى إلى تشويه مصداقيـــة الدولة والجهاز الحكومي في كثير من الحالات ؛ فضلاً عن إهدار جانب كبير من الموارد ، وتضخم تكلفة أداء الأنشطة والخدمات الحكومية ذاتها .

إن كل ما سبق ، يتطلب البحث بجدية عن صيـــغ حديثـــة لتطويـــر الجهاز الحكومي في البيئة العربية ، بحيث يتعدى ذلك الشكل ليصـــــل إلـــى الجوهر والمضمون ، وينطلق من الاتجاهات الإداريـــــة الحديثـــة ورصيـــد التجارب العالمية وما تحقق من إنجازات في مجالات الإصلاح الإداري .

وهنا تأتي الإدارة المجتمعية Governance أو الحكمانيـــــة أو إدارة الحكم ، والتي تركز أساساً على مبدأ هام مؤداه أن الاهتمام بالقضايا والأمور والشئون العامة ليس حكراً على الحكومة ؛ بـــــل هنـــاك أيضـــاً الصحافـــة ومؤسسات الأعمال ومؤسسات المجتمع المدنـــــي والمؤسســـات العســكرية والدينية ... وغيرها ، فهي لا تشارك فحسب في الاهتمام بالقضايا والأمـــور والشئون العامة ؛ بل وفي أخذ المبادرة لطرحها أيضاً .

ماهية الإدارة المجتمعية كمدخل لتطوير الجهاز الحكومي :

يمكن تعريف الإدارة المجتمعية ، بأنها ممارسة للســـلطات الاقتصاديـــة والسياسية والإدارية لإدارة شئون المجتمع على كافة مستوياته ، بشكل يحقق مصالح المواطنين ويجعلهم يمارسون حقوقهم القانونية ويـــؤدون واجباتـــهم ويناقشون خلافاتهم .

وفي تطوير آخر ، تم وضع تعريف للإدارة المجتمعية بأنـــها التقـــاليد والمؤسسات والعمليات التي تقرر كيفية ممارسة السلطة ، وكيفيـــة ســـماع صوت المواطنين ، وكيفية صنع القرارات في قضايا ذات اهتمام عام .

ولما كانت الإدارة المجتمعية الجيدة تتطابق مع فكرة تطويـــر الإدارة – كما يراها البنك الدولي – فإنها تكون أساسية لخلق وإدامة البيئـــة الداعمـــة

للتنمية – التي تتسم بالقوة والعدالة – كما أنها مكملة للسياسات الاقتصاديـــة الفعالة .

وفي هذا السياق ، فإن مشروع الأمم المتحدة الإنمائي UNDP ينظـــر إلى الإدارة المجتمعية الجيدة باعتبارها حالة تعكس تقدم الإدارة وتطويرهـــا من إدارة تقليدية إلى إدارة تتجاوب مع متطلبـــات المواطنيـــن ، وتســـتخدم الآليات والعمليات المناسبة لتحقيق الأهداف المرجوة من المشروعات بشفافية ومسئولية أمام المواطنين .

وعلى ذلك ، فالإدارة المجتمعية الجيدة تتســـم بالمشـــاركة والشـــفافية والمساءلة ، كما تتسم بالفعالية والعدالة وتعزز روح القانون ، وتؤكد علــــى الأولويات السياسية والاجتماعية والاقتصادية ، وترتكز على إجماع واسع من المجتمع ، وتعتمد على سماع أصوات من هم أشد فقراً وعرضة للمعاناة حين اتخاذ القرارات المتعلقة بتخصيص موارد التنمية .

وقد أمكن تحديد خصائص الإدارة المجتمعية الجيدة – من واقع ما جـــاء في مشروع الأمم المتحدة الإنمائي – على النحو التالي :

⇦ المشاركة	⇦ الإجماع
⇦ التشارك	⇦ العدالة
⇦ سلطة القانون	⇦ الفعالية والكفاية
⇦ الشفافية	⇦ المساءلة
⇦ الاستجابة	⇦ الرؤية الإستراتيجية

ومن ناحية أخرى ، فقد أمكن تحديد أهم المظاهر الأساســـية لـــلإدارة المجتمعية الجيدة ، على النحو التالي :

١ – الإدراك الواعي لشرعية وقوة السلطة العامة .
٢ – المواطن هو محور اهتمام متخذي القرارات .
٣ – البرامج المجتمعية تقوم أساساً على سماع المواطنين .
٤ – سرعة التكيف من جانب الأجهزة الحكومية لاحتياجات المواطنين في توزيع المال العام .

إن عجز بعض الأجهزة الحكومية عن تحقيق طموحات المواطنين والاستجابة لاحتياجاتهم بشكلٍ مناسب ، يعزز الحاجة إلى تطبيق مفهوم الإدارة المجتمعية الجيدة – والتي بدأت مع بداية التسعينات – لما يمكن أن تتيحه من فرص لتحقيق النتائج المأمولة للمجتمعات العربية ، من حيث إمكانية المساهمة في تخفيف حدة الفقر ، ورفع مستوى المعيشة ، وتحسين مستوى دخل المواطنين ، وتعزيز حقوق الإنسان ، وتدعيم مبدأ الديمقراطية في البيئة العربية .

وفي ضوء ما سبق ، فإن الكاتب يرى أن تطوير الجهاز الحكومي لخدمة الإدارة المجتمعية يمكن أن يمر بمرحلتين ، على النحو التالي :

الأولى :وتعتمد على كيفية التغلب على ظاهرة التسيب الوظيفي والفساد الإداري في الأجهزة الحكومية العربية ، باعتبار أن أكثر ما يُفسد المجتمع هو فساد الموظف الحكومي ؛ لأنه يُفترض فيه أن يرعى مصالح الوطن والمواطنين في نفس الوقت ، فإذا فسد سلوكه تهددت بالضرورة مصالح الوطن ومصالح المواطنين ، وعلى الرغم من قيام أجهزة الرقابة والضبط والعقاب بدورٍ كبير في هذا الشأن ، فإنه لا تزال هناك فرص كبيرة لزيادة الفعالية في مختلف المجالات وعلى كافة المستويات .

وفي ذات الوقت ، يجب التنويه إلى أن الأجهزة الرقابية يجب ألا تمارس نشاطها بشكل يؤدي إلى إرهاب القيادات العادية في ممارساتها العادية ، وإلا جنح الجميع إلى السلبية والتهرب من المسئولية أكثر من التمسك بالإنجاز وتحقيق الأهداف .

الثانية : وتعتمد على تحديد وتفعيل حزمة متكاملة من الآليات العلمية والعملية المناسبة لواقع البيئة العربية ، والتي من شأنها أن تسهم في تطوير الأجهزة الحكومية لخدمة الإدارة المجتمعية في الوطن العربي .

هذا ، وسوف يتم تناول كل مرحلة منهما – تفصيلاً – في البندين ثانياً وثالثاً على التوالي في الصفحات القادمة .

ثانياً : آليات التغلب على ظاهرة التسيب الوظيفي في الأجهزة الحكومية العربية :

إستناداً إلى النتائج التي أسفرت عنها بعض الدراسات ، فإنه يمكن اقتراح بعض الآليات ، التي يمكن أن تسهم – إذا ما وضعت موضع التطبيق العملي – في التغلب على ظاهرة التسيب الوظيفي في الأجهزة الحكومية العربية ، أو الحد من انتشارها ، وبما يمهد الطريق إلى تطوير هذه الأجهزة لدعم تطبيق الإدارة المجتمعية ، وأهم هذه الآليات ، هي :

١ – مراعاة التكامل والشمول في عملية تخطيط وتنفيذ برامج الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في الدول العربية ، بحيث يتضمن ذلك إصلاح الخلل وكافة صور التسيب الوظيفي والفساد الإداري ، وعدم

التركيز فيها على الجوانب المادية والتكنولوجية فقط ، وبذلك تؤتي هذه البرامج ثمارها المرجوة في تحقيق التنمية القومية الشاملة.

٢ – ربط ترقية المديرين واستمرارهم في مناصبهم الإدارية بالأجهزة الحكومية والمحلية بمدى قدرتهم على توفير الانضباط في إداراتهم التي يرأسونها ، والبعد عن مواطن التسيب والإهمال ، وتعميق مفاهيم الشفافية الإدارية لديهم .

٣ – قيام شاغلي وظائف الإدارة العليا في الأجهزة الحكومية والمحلية بالزيارات الميدانية المفاجئة ، وذلك بشكل متكرر ، وبما يضمن انتظام وانضباط سير العمل في هذه الأجهزة تلقائياً .

٤ – تفعيل آليات الثواب والعقاب (المساءلة الإدارية) مع الموظفين حين التعامل مع جمهور المواطنين ، وعدم السماح بالمماطلة والتسويف في إنجاز مصالحهم وتقديم الخدمات المحلية إليهم بسهولة ويسر .

٥ – تقييد المواجهة الشخصية في تقديم الخدمات الحكومية والمحلية ، بحيث يتم استقبال طلبات الحصول على الخدمة في منفذ واحد ومحدد ، تستوفى فيه الشروط والمتطلبات ، ثم تتحرك المعاملات داخل الأجهزة المحلية دون تدخل أو متابعة من المواطن ، على أن يعود المواطن ذاته في تاريخ محدد لاستلام معاملاته دون إتاحة الفرصة للاتصال بالموظفين الذين يتولون إنهاء إجراءات العمل ، وبالتالي يمكن قطع الجسر الذي لا يجعل الموظف العام سواء داخل الأجهزة الحكومية أو المحلية يمارس نفوذه من ناحية ، ولا يفتح الباب للمواطن لكي يلجأ إلى بعض الأساليب غير المشروعة من ناحية أخرى ، مثل الرشوة والمحسوبية .

وهنا يجب الإشارة إلى أن هذا النظام قد تم تطبيقه بالفعل وبنجاح كبير في أواخر السبعينات وفي قطاع الجمارك بمدينة الإسكندرية ، وأمكن بالفعل القضاء على كثير من السلبيات التي كانت تشوب ممارسات التخليص الجمركي آنذاك .

٦ - تعقب الفساد والتسيب الوظيفي من جانب الرؤساء أو المرءوسين بالأجهزة الحكومية والمحلية ، وذلك عن طريق تفعيل دور الأجهزة الرقابية ، ومكاتب المتابعة ، وعدم التستر على أي إهمال أو تقصير أو تقاعس في أداء الخدمات الحكومية والمحلية للجماهير .

٧ - تحفيز القيادات الإدارية الجادة والموظفين الأكفاء والمتميزين ، وذلك بشكل مادي ومعنوي ، حتى يتفانى الجميع في بذل الجهد والعطاء بثقة ومصداقية وتقدير جهودهم وعطائهم لخدمة المجتمع المحلي .

٨ - السماح للمواطنين في المجتمع المحلي بالمشاركة في مراقبة مستويات الخدمة المقدمة من الأجهزة الحكومية والمحلية ، بل يمكن أن يمتد ذلك ليشمل تخطيط نظم الخدمة ذاتها ، وبالتالي فإن هذا يشكل ضغط مستمر لأصحاب المصلحة المباشرين في اتجاه التحسين والانضباط في تقديم الخدمات الحكومية والمحلية ، ومن الأمثلة على ذلك ما يمكن أن تقوم به جمعيات حماية المستهلك ، وجمعيات ربات البيوت وجمعيات المحافظة على جمال الطبيعة ومجالس الأحياء ومراكز الشباب .

٩ - تقوية الوازع الديني في نفوس المديرين والموظفين من خلال المحاضرات والدورات التي تركز على أهمية الربط بين الواجب

الديني والواجب الوظيفي ، فضلاً عن أهمية تنمية الرقابة الذاتية باستمرار .

١٠ -توعية المواطنين بأهمية دورهم في معالجة أي صورة من صور التسيب الوظيفي ، يمكن أن تضر بمصالحهم حين التعامل مع الأجهزة الحكومية والمحلية ، ويمكن أن يتم ذلك من خلال اللوحات الإرشادية في مداخل الأجهزة الحكومية والمحلية بالتبليغ فوراً عن أي تقصير أو إهمال أو إساءة لاستخدام السلطة ، مع تحديد المسئول أو المكتب الذي يتجه إليه المواطن لتبليغ شكواه ، على أن يتم دراستها بجدية وموضوعية وتبليغ المواطن بنتيجة شكواه ، ويمكن لإدارات العلاقات العامة ومكاتب خدمة المواطنين أن تقوم بدور كبير في هذا الشأن .

١١ -الاهتمام بالتنشئة الأسرية والقيم الدينية والاجتماعية والثقافية التي تحث على الانضباط الوظيفي وترسخه سلوكياً ، وتقاوم التسيب الوظيفي وتدحضه ، ويمكن أن يتحقق ذلك من خلال توعية الآباء والأمهات بدورهم ، وكذلك الأبناء من خلال البرامج الإذاعية والتليفزيونية الهادفة والمسلسلات والأفلام التربوية المشوقة والصحافة الراقية ، خاصة في ظل انتشار القنوات التليفزيونية المحلية والإذاعات المحلية والصحافة المحلية .

١٢ -تصميم وتنفيذ برامج تدريبية متطورة للمديرين وللموظفين بالأجهزة الحكومية والمحلية ، لإدراك حجم مسئولياتهم – كل في موقعه – حيال التحولات العالمية الجديدة وانعكاساتها على كافة دول العالم – ومنها الدول العربية – قومياً ومحلياً .

١٣ -لما كانت الأجهزة الحكومية والمحلية في معظمها تعاني من غياب بعض الضوابط أو عدم تفعيل البعض الآخر من الضوابط اللازمة لضمان حسن سير العمل بها ، فإنه قد آن الأوان لوضع ضوابط مناسبة لبعض الأجهزة الحكومية والمحلية ، وتفعيل الضوابط العملية السابق وضعها للقضاء على كافة صور التسيب الوظيفي أو سوء الاستخدام من جانب بعض المواطنين ، والدليل على ذلك ما نشاهده ونعايشه جميعاً – كنموذج في البيئة العربية – من نتائج إيجابية مثمرة لتفعيل الضوابط المطبقة حالياً في مشروع مترو الأنفاق بإقليم القاهرة الكبرى .

ثالثاً : آليات تطوير الجهاز الحكومي لخدمة تطبيق الإدارة المجتمعية في البيئة العربية :

١ -التركيز على الجوانب البيئية لتحسين مستوى نوعية الحياة :

حيث أدى التقدم التكنولوجي إلى الإضرار بالبيئة من حيث تلوث الهواء والماء والأرض ، كما أدت ضغوط الحياة من ناحية ، والمبالغة والإسراف في التعامل مع مباهج الحياة من ناحية أخرى إلى ظهور أنواع جديدة من التلوث ؛ مثل التلوث السمعي والتلوث البصري من خلال ظهور بعض الألفاظ والأصوات والمناظر التي تتنافى مع الموروث الثقافي والقيم المجتمعية والأديان والأعراف .

وهنا ، فإن الوحدات الإدارية الحكومية تصبح معنية بالحفاظ على النسق القيمي والحرص على تحسين نوعية الحياة ، وذلك من خلال الآتي :

- عدم الإساءة أو الإضرار بالبيئة ، وذلك عن طريـــق صـــرف المخلفات بطريقة آمنة والالتزام بقواعد النظافة العامة .

- الحفاظ على النسق الجمالي للمباني العامة وإنشاءات الوحـــدات الحكومية سواء من حيث الصيانـــة والالـــتزام بالنظـــام العـــام (للمرور/مواقف السيارات/ اتساع الرصيف/ الأسوار/ الحدائق).

- إسهام الوحدات الحكومية والمحلية في تصميم وتنفيذ الميـــادين العامة والشوارع الرئيسية والفرعية ، سواء بالخبرة أو التبرعات أو الاقتراحات ، بما يحقق الصالح العام للمجتمع .

- تفعيل صلاحيات الوحدات الحكومية والمحلية المعنيـــة بتطبيـــق القوانين واللوائح بشكل حاسم للحفاظ على عناصر البيئة (الماء/ الهواء/ الأرض) ، وعدم التهاون مع أي مواطـــن أو جهـــة أو شركة تسبب الإضرار بالبيئة .

٢ - توظيف الأجهزة الحكومية والمحليـــة لأســـاليب ومفـــاهيم التســـويق الاجتماعي ، من حيث تخطيط الخدمة الحكومية والمحليـــة وتوزيـــع الخدمة الحكومية والمحلية ، وترويج الخدمة الحكومية والمحلية .

٣ - توظيف الأجهزة الحكومية والمحلية لمفهوم تجزئة السوق M.S. فـــي تصميم وتقديم خدماتها إلى الفئات المتنوعة والمتعددة مـــن جمـــهور المواطنين ، ويمكن أن يكون ذلك بالمشاركة مع القطـــاع الخـــاص أو مؤسسات المجتمع المدني .

٤ - **تطبيق الأجهزة الحكومية والمحلية لأسس وقواعد الإتيكيت والعلاقات العامة حين التعامل مع جمهور المواطنين ، وذلك من خلال تحري الدقة في إنتقاء الموظف العام الذي تتوافر لديه الأهلية والجاهزية للتعامل وفقاً لهذه الأسس وتلك القواعد.**

٥ - **إعادة صياغة دور الجهاز الحكومي :**

من المؤكد أن هناك حاجة للعودة إلى الأصول التي تقول أن الحكومة مسئولة عن تهيئة البيئة الآمنة والمنظمة التي يعمل فيها الأفراد وتعمل فيها المنشآت في كافة الأنشطة الاقتصادية ، ولكنها ليست مطالبة بأن تقوم هي بذاتها بالأنشطة الاقتصادية وأن دور الجهاز الحكومي هو وضع نظم وقواعد الممارسة والسهر على تنفيذها، ولكنه غير مطالب بأن يؤدي هو الأعمال الاقتصادية .

لقد سقط نهائياً الفكر الذي نادى بأن تكون الحكومة هي اللاعب الوحيد في الساحة الاقتصادية ، كما إن هناك فارقاً هاماً وجوهرياً بين توجيه دفة الأمور وبين التجديف عبر الأمواج ، والدور الأول هو دور الحكومة أما الدور الثاني فهو دور الممارسين في الساحة الاقتصادية (القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني ... الخ) .

وهنا لابد من التأكيد على أن دور الحكومة هو :

تهيئة البيئة المنظمة والآمنة للنشاط الاقتصادي ، وتنظيم العلاقات العادلة بين الأطراف ، وتوجيه المسار إلى سد وإغلاق الفجوات بالحوافز وليس بالأوامر ، ورسم السياسات الكفيلة بدعم آلية

السوق وحماية المنافسة بين كل وحدات إنتاج السلع والخدمات على اختلاف صور ملكيتها .

٦ - خصخصة خدمات الجهاز الحكومي :

ويتسق مع ما سبق ، أن تتم خصخصة أجهزة ووحدات الخدمة الحكومية، على أن تتم الخصخصة في إطار توزيع واضح ومحدد للأدوار :

- فالحكومة تختص بتحديد مواصفات وأسعار الخدمة ونظم توزيعها.
- ولكن القائم بإنتاج الخدمة وتوصيلها للمستفيدين يمكن أن يكون – ويفضل أن يكون – من القطاع الخاص .
- وفي نفس الوقت تكون الحكومة مسئولة عن متابعة التزام القطاع الخاص بمعايير الخدمة وأسعارها كما حددتها الحكومة ، واتخاذ ما يلزم من إجراءات تصحيحية عندما تدعو الحاجة لذلك .

وتطبيقا لذلك فإنه يمكن على سبيل المثال تطبيق صيغ الخصخصة التالية :

التطبيق في مجال الشهر العقاري :

- تضع الحكومة نظم الحصر والتسجيل والإثبات والاستدلال ونقل الملكية بمفهوم عصري يستند إلى نظام السجل العيني .
- يتم إسناد تطبيق هذه النظم إلى وحدات مختارة من القطاع الخاص بشروط وضوابط تكفل سلامة الأداء وسرعته وانخفاض تكلفته .

- تستمر الحكومة في مراقبة التطبيق لكشف أي قصور وتقييم فـــرص واحتياجات التطوير .

- تتقاضى الحكومة الإتاوة (المقابل) التي تحددها من وحدات القطـاع الخاص نظير دور التخطيط والإشراف والمتابعة .

- تتقاضى وحدات القطاع الخاص الرسوم الملائمة مـــن المســتفيدين بخدمات السجل وفق الفئات التي تحددها الحكومة .

من المتوقع في حالة تطبيق هذا الاقتراح أن :

- يرتفع مستوى الخدمة وتنخفض تكلفتها الحقيقية .

- تقل احتمالات الرشوة والفساد .

- ينخفض حجم الجهاز الحكومي .

- تزداد الموارد الإضافية للحكومة .

وجدير بالذكر أن هذه الصيغة من الخصخصة مُطبقة بـــالفعل فـــي الكثير من الدول المتقدمة والنامية .

التطبيق في مجال تراخيص المركبات :

- تضع الحكومة المواصفات والشروط الواجب توافرها في المركبـــة ليتم الترخيص بتسييرها على الطريق .

- تسمح الحكومة للقطاع الخاص بأن يقيم وحدات فحص فني للمركبات تحت إشراف الحكومة ، على أن تُعتمد الشهادات الصادرة من هذه الوحدات كأساس لإصدار تراخيص تسيير المركبات .

- الحكومة هي التي تحدد شروط الترخيص ونظم وشروط الفحص وتراقب التطبيق ، والقطاع الخاص هو الذي يقوم بالعمل التنفيذي .

- تفرض الحكومة ما تراه من رسوم ، ويتم دفع هذه الرسوم من خلال وحدات القطاع الخاص .

من المتوقع أن يؤدي تطبيق هذا الاقتراح إلى ما يلي :

- تختفي نهائياً صور التعقيد والخلل الإداري في وحدات تراخيص المركبات حالياً ويرتفع مستوى الخدمة إلى حد كبير .

- يمكن استخدام التجهيزات الآلية المتطورة في عمليات الفحص الفني بدلاً من الطرق البدائية الحالية في وحدات التراخيص .

- ستقل فرص الفساد والرشوة .

- تنخفض التكلفة الحقيقية التي يتحملها المستفيد من الخدمة .

- ينخفض حجم الجهاز الحكومي .

- تزداد الموارد الإضافية للحكومة .

أمثلة تطبيقية أخرى :

يمكن بصفة عامة تطبيق الخصخصة في معظم الخدمات الحكومية ؛ مثل التعليم والصحة وإنارة الشوارع والسجل المدني والخدمة الاجتماعية والنظافة وتحسين البيئة ، بل والأمن والتموين وتنظيم التجارة ، فالتطبيق الواعي لفكر الخصخصة يمكن أن يوسع نطاق التطبيق ليشمل كافة خدمات الحكومة تقريباً تحت واحدة من الصيغ التالية :

- الإسناد المباشر لإنتاج الخدمة بنظام المقاولات (كأن تُسند مهمة نظافة ميناء الإسكندرية إلى شركة خاصة بعقد مقاولة) .
- إعطاء امتياز تقديم الخدمة وفق شروط ورسوم معينة (مثل امتياز تسيير خط أتوبيس أو قطارات بين مدينتين) .
- المشاركة مع القطاع الخاص في إنتاج وتقديم الخدمة (ويمكن تطبيق هذا في أي مجال من مجالات الخدمة) .
- السماح للقطاع الخاص بتقديم الخدمة بأجر جنباً إلى جنب مع وحدات الحكومة التي تقدم الخدمات المجانية .

والواقع ، أنه باستثناء القوات المسلحة فإن كافة خدمات الحكومة يمكن خصخصتها بأسلوب أو بآخر وبدرجة أو بأخرى ، والمحصلة النهائية هي ارتفاع مستوى الخدمة وانخفاض تكلفتها الاجتماعية وتخفيض حجم الجهاز الحكومي . وإذا كنا لا نقدم الأرقام والحسابات الدالة على ذلك ، فإن تجارب الآخرين والتحليلات المنطقية يمكن أن تؤيد هذا التعميم .

٧ - اشتراك المواطنين في مراقبة مستويات الخدمة :

والمطلوب هنا أن يكون للمستفيدين بالخدمات دور أكبر في مراقبة مستويات الخدمة ، بل يمكن أن يمتد الدور ليشمل تخطيط نظم الخدمة ذاتها ، وسوف يؤدي هذا بالضرورة إلى ظهور ضغط مستمر لأصحاب المصلحة المباشرين باتجاه التحسين والانضباط في تقديم الخدمة .

ولا شك أن صيغ هذه المشاركة عديدة ، إلا أنها بصفة عامة يمكن أن تتخذ شكل المجالس أو الاتحادات أو جمعيات تطوعية (مثل مجلس الآباء في المدرسة ، اتحاد المصدرين ، جمعية حماية المستهلك ، مجلس الحي ، اللجنة الاستشارية لمشاهدة برامج التليفزيون ، وهكذا) ، ويمكن في حقيقة الأمر أن يُشكل بكل وحدة حكومية مجلس من بين المستفيدين بخدمات الوحدة، ويُسند إلى هذا المجلس اختصاص المتابعة وإبداء الرأي في الخدمات، على أن يكون لآرائه وتوصياته دور في توجيه مسار العمل بالوحدة الحكومية .

٨ - تخفيض حجم الجهاز الحكومي :

إن جهود الخصخصة ستؤدي تلقائياً إلى انخفاض حجم الجهاز الحكومي ، ويمكن تدعيم ذلك بعدد من الإجراءات المباشرة ، مثل :

- وقف التعيين نهائياً إلا بقرار من سلطة عليا وبناءً على تحديد دقيق للحاجة .
- تشجيع التقاعد المبكر بكافة الوسائل .

> تكليف الوحدات الحكومية بتخفيض وتبسيط تنظيماتها في خلال مدة محددة .

٩ – ربط الأجر بالإنتاج :

أثبتت التجارب في كل المجالات أن احتساب الأجر على أساس الوقت فقط يؤدي إلى ضعف الصلة بين جودة الأداء وعائد هذا الأداء وبما يؤدي في النهاية إلى تراخي الموظف وربما استهتاره في أداء عمله ، ولهذا يفضل إعادة النظر في نظام المرتبات بالحكومة ليتم ربطها بإنتاجية الموظف، حتى يكون هناك حافز حقيقي وفعال لزيادة الإنتاج والإنتاجية .

وسوف تصادفنا بالتأكيد صعوبات في قياس إنتاج بعض الوظائف وفي قياس إنتاجيتها ؛مثل وظيفة الباحث أو أخصائي العلاقات العامة أو ضابط القسم أو العمدة ... الخ ، ولكن المدخل الابتكاري والمتفتح في التحليل يمكن أن يؤدي إلى مقاييس عملية وقابلة للتطبيق تربط الأداء بمدى إشباع احتياجات متلقي الخدمة ومدى تحقيق المصلحة العامة ، إن المطلوب هو إقرار المبدأ ثم التحرك بعد ذلك في صياغة نظم وقواعد التطبيق .

ويقوم هذا المطلب على افتراض أن المستثمر هو أكثر الناس دراية بمصالحه ، وسوف تتدفق الأموال للاستثمار في المواقع وفي المجالات الأكثر مردوداً دون تدخل من الدولة ، وتكون وظيفة الحكومة في أن تهيئ البيئة الآمنة والمنظمة للمستثمرين ليمارسوا نشاطهم بحرية وبثقة في المستقبل . والمطلوب التالي هو إلغاء كل التدخلات غير الضرورية في نشاط الاستثمار والمستثمرين وقصرها فقط على ما يرتبط بمسائل الأمن القومي والسيادة .

١٠ - برمجة العمل الحكومي بمؤشرات قابلة للقياس :

عادة ما يبدأ الفصل التشريعي بإلقاء بيان الحكومة أمام المجلس النيابي ، ثم تُشكل لجنة للرد على بيان الحكومة ، لتعد تقريرها بالتعقيبات والملاحظات والاقتراحات ، وعادة ما تتم صياغة البيان والرد عليها في عبارات عامة وأحياناً غامضة وبالتالي يصعب أن تكون أساساً للمحاسبة وقياس الأداء .

إن المطلوب هو الاجتهاد في أن تلتزم الحكومة بوضع خططها وبرامجها جميعاً في شكل أهداف ومؤشرات ومقاييس محددة يمكن اتخاذها كأساس لتقييم تقدم العمل والمحاسبة على التقصير فيه . ولا يجوز التذرع بأن طبيعة العمل الحكومي تفرض عمومية وعدم دقة قياسه ، فهذا الإدعاء غير صحيح لأن كل عمل يمكن تطوير مقاييس لقياسه وتحديد مؤشرات لتقييمه .

في نفس الوقت يتعين تطوير نظام ميزانية الحكومة لتكون أداة للإنجاز وليست مطية للاتفاق . إن المطلوب هو ربط الميزانية ببرامج ومؤشرات الأداء وفق ما هو موضح سابقاً .

١١ - المحليات تقوم بدورها في النمو :

لم تقم السلطات المحلية في معظم الدول العربية حتى الآن بدورها على النحو الذي استهدفه نظام الإدارة المحلية ، وما زالت هذه السلطة أولاً مغلولة الأيدي في الاعتمادات وثانياً محدودة الصلاحية في القرارات ، وما زالت الوزارات المركزية هي صاحبة اليد الطولى في توجيه دفة الأمور وإنفاق الاعتمادات وتقرير السياسات .

إن وزير التعليم مثلاً بأجهزته المركزية هو الذي يباشر الإشـــراف على الأعمال العامة والتفصيلية في كل المحافظات ويشرف مباشـــرة علـــى المديريات التعليمية ويسير شئونها بدرجة أكبر مما تسيرها السلطات المحلية، واستثمارات البنية الأساسية والمرافق تقررها السلطات المركزيـــة وتتـــابع تنفيذها ، والموارد المالية المحلية في الغالب محدودة ، كما أن هنـــاك فقـــراً مزمنا في قيادات الإدارة المحلية يتعين مواجهته .

إن مسيرة التنمية والنمو لا تتقدم بفعالية ، إلا إذا قامت المحليات بـــدور رئيسي في هذه المسيرة والمطلوب : سلطات أكبر للمحليات ، ميزانيات أكبر للمحليات ، ودور شعبي أكبر في المحليات ؛ حيث أن التنمية القومية الحقيقية لابد وأن تنبع من المحليات .

١٢ – الجودة والإنتاجية :

إن الحملة العالمية لتطبيق نظـــم إدارة الجـــودة الشـــاملة والســـعي للحصول على شهادات الأيزو 950 يجب أن يمتد ليشمل أيضـــاً الخدمـــات الحكومية . والمطلوب هو :

- حملة وطنية لتطبيق إدارة الجودة الشاملة في كافة الأجهزة الحكومية .
- تشكيل مجلس وطني من ممثلي القطاع الخاص والقطاع الحكومي لتولـــي رعاية قضايا الإنتاجية في العمل الحكومي .

١٣ – نقل مهمة التطوير إلى الأجهزة الحكومية :

لقد ثبت بصفة عامة أن المركزية الشديدة في جهود التنمية الإداريـــة والإصلاح الإداري لم تحقق كل النتائج المرجوة ، وبالتالي فإن الأفضل هـــو

نقل المسئولية عن التطوير الإداري إلى الوزارات والوحدات الحكومية ذاتها، على أن يختص جهاز التنمية الإدارية المركزية بإعطـــاء المشـــورة الفنيـــة والتوجيه وربما الدعم المالي .

إن تولي كل وزارة أو وحدة حكومية بذاتها مسئولية تطويـــر نظـــم عملها سيتيح الفرصة لتنمية الشعور بملكية التطوير والدفاع عنه والتفاني في تحقيقه ؛فضلاً عن تزايد فرص الدقة في التشخيص والعلاج .

هذا وليس هناك ما يمنع مـــن أن تكـــون هنـــاك بعـــض الأنشـــطة المتخصصة المركزية؛مثل البرامج التدريبية المتقدمـــة للقيـــادات العليـــا أو التجارب التنظيمية الجديدة ، أو ما شابه ذلك .

١٤ – إنشاء بنك القيادات :

من المقترح أن يتم إنشاء بنك للقيادات الإدارية الفاعلة يتم تزويـــــده باستمرار بالعناصر الواعدة ، ويتم تنظيم برامج محددة لإعدادها وتأهيلـــها ، مع إقامة نظام للتصنيف والاستقطاب والتجنيد والتوزيع والمتابعة والمحاسـبة . إن مثل هذا البنك يمكن أن يسهم بفعالية في حـــل مشـــكلة الكثـــير مـــن المسئولين الباحثين عن قيادات فعالة لتولي المسئولية فـــي إدارة التحـــولات والتغييرات الرئيسية في الأجهزة الحكومية المختلفة ، وبحيث تكون قـــادرة على تطبيق الإدارة المجتمعية بكفاءة واقتدار .

١٥ – التوسع في تحميل المستفيد بتكلفة الخدمة :

من يحصل على الخدمة يفترض أن يتحمل تكلفتها ، فمـــن يســـتخدم الطريق يتحمل تكلفته ومن يدخل المدرسة يتحمل تكلفتـــها ومـــن يســـتهلك

الكهرباء يدفع فاتورتها ، وهكذا . هذا مبدأ عادل واقتصادي في نفس الوقت . إن التوسع في هذا سيؤدي إلى :

- ربط مستوى الخدمة بالتكلفة .
- تسهيل الرقابة على استخدام الموارد العامة .
- تقليل أعباء الحسابات الحكومية .
- زيادة فرص التطوير والتحسين والابتكار .
- العدالة في تحمل أعباء الخدمة العامة .
- تقليل الإسراف في استخدام الخدمة بدون مبرر .

على أنه يجب التنويه إلى أمرين :

- يجب إقامة نظام لإعفاء من يحتاج الخدمة وغير قادر على الدفع،فالمتفوق في الدراسة مثلاً يجب إعفاءه من الرسوم ، والفقير يعفى أولاده في التعليم الأساسي من الرسوم .
- يجب وضع الضوابط الضرورية لاستخدام الموارد المخصصة لصندوق كل خدمة خارج نظام حسابات الحكومة بهدف التأكد من حسن الاستخدام وعدم الانحراف .

١٦ – توسيع فرص مشاركة المواطنين في صنع المستقبل :

إن الرخاء الأوسع لا يأتي إلا مع الحريات الأوسع ، ولن تتقدم أمة وشعبها إذا لم يشارك في صنع مستقبله ، لذلك وجب دعم الاتجاه إلى مزيد

من الديموقراطية ومزيد من المشاركة في كل القرارات ومزيد من حرية الرأي والتعبير عن المطالب والمشكلات والاحتياجات .

١٧ – خلق المنافسة في العمل الحكومي :

يمكن خلق مناخ المنافسة فيما بين الوحدات الحكومية على اختلاف مستوياتها ومجالات عملها من أجل رفع الكفاءة وزيادة الفعالية ، فإذا ربطنا الأداء بمؤشرات معينة ؛ وربطنا الأجر بالإنتاج ، وألغينا الوظيفة الدائمة وأطلقنا للمواطن حرية الحصول على نفس الخدمة مع أكثر من وحدة حكومية تتنافس على خدمته ، فمن المؤكد أن مستوى جودة الخدمة سوف يرتفع .

١٨ – ميكنة الأعمال الإدارية الداخلية بالوحدات الحكومية :

ويتم ذلك بتعميم استخدام الحاسبات الآلية في كافة المعاملات بالأجهزة الحكومية ومنع استيفاء المستندات والنماذج وغيرها من المحررات الرسمية بخط اليد أو بالآلة الكاتبة . ويشمل ذلك أعمال الأرشيف ، الحسابات، المخازن ، شئون العاملين ، المراسلات والاتصالات الإدارية .

١٩ –ميكنة الخدمات التي تقوم الجهات الحكومية بأدائها للجمهور ويشمل ذلك إصدار التراخيص ، الشهادات ، الموافقات المختلفة ، ويحقق هذا التطوير طباعة كافة النماذج والاستمارات والمحررات الرسمية التي تسلم للمواطنين بشكل يسمح باستيفائها باستخدام الحاسب الآلي مع إضافة علامات مائية وغيرها من أساليب التأمين ومنع التزوير . [يراعى توحيد النماذج المستخدمة في نفس الغرض ويتغير فقط اسم الجهاز الصادرة عنه] .

٢٠ - إعداد برنامج قومي لتطوير نظم الحفظ والأرشيف باستخدام الوسائط الإلكترونية وأقراص الليزر ، مما يقلل المساحات المستخدمة في الحفظ ويحفظ المعلومات والمستندات وييسر الوصول إليها . [يقترح البدء بالتطبيق في مصلحة الشهر العقاري ، هيئة المساحة ، هيئة الأوقاف وغيرها من الأجهزة كثيفة المستندات ، فضلاً عن دار المحفوظات] .

٢١ - التوسع في نظم تقديم الخدمات للمواطنين باستخدام التليفون والفاكس والبريد الإلكتروني مع قبول سداد الرسوم ببطاقات الائتمان دون اشتراط تواجد المواطن شخصياً مما يقلل العناء على المواطنين والعاملين بالجهاز الحكومي .

ويمكن تحقيق ذلك من خلال الآتي :

- تخصيص أرقام تليفون مجانية (٨٠٠ مثلاً) يستخدمها المواطنون للاتصال بالجهات الحكومية للاستفسار عن إجراءات الحصول على الخدمات ، ويتم الرد عليهم برسائل مسجلة تتضمن البيانات المطلوبة .

- قبول طلبات المواطنين للحصول على شهادات الميلاد ، أو شهادات بيان الحالة من المدارس والجامعات ، أو ما يماثل ذلك من خدمات تنطوي على إصدار شهادة أو بيان أو صورة رسمية من محرر أو استخراج بيانات تخص المواطن من السجلات الرسمية ، على أن يتضمن الطلب المرسل بالفاكس أو البريد إقراراً بالخصم بقيمة الرسم المقرر من بطاقة ائتمان ، وترسل الشهادة أو البيان المطلوب بالبريد .

- تخصيص أرقام تليفون في الهيئات الخدمية ترد على استفسارات المواطنين برسائل مسجلة ، مثل محطات السكك الحديدية ومكاتب البريد والتليفون والمطارات والموانئ والمستشفيات والمدارس والجامعات وأقسام الشرطة ومكاتب السجل المدني وإدارات الإطفاء والإسعاف وكافة الأجهزة الحكومية لبيان المواعيد الرسمية للعمل ومواعيد القطارات والطائرات وأسعار الخدمات المختلفة ، وعناوين تلك الأجهزة التي تقع في دائرة سكن المواطن ، وأسماء ووظائف المختصين .

- تطوير مراكز المعلومات ودعم القرار بالوزارات والهيئات إلى مراكز عامة لإتاحة المعلومات عن الجهة والخدمات التي تؤديها .

- استثمار مشروع الرقم القومي للمواطن في تيسير التعامل مع كافة الأجهزة الحكومية ؛إذ يراعى توصيلها جميعاً بشبكات معلومات تسمح لأي منها بالدخول على الحاسب الرئيسي لتشغيل نظام الرقم القومي للحصول على كافة البيانات المتعلقة بالمواطن والمسجلة في ملفه ، وبذلك يتم الاستغناء نهائياً عن مطالبة المواطنين بتقديم شهادات وإقرارات تفيد بياناتهم الشخصية .

٢٢ -تحقيق الترابط المؤسسي بين الجهات الحكومية بما يحقق سرعة التعامل وتبادل المعلومات وذلك بإنشاء شبكة خاصة لربط الجهات الحكومية GOVERNMENT INTERANET وتفيد هذه الشبكة في تحقيق تكامل الخدمات الحكومية بما يمكّن من أداء الخدمة للمواطن في جهة واحدة رغم تطلبها الحصول على معلومات أو مستندات من جهات متعددة ، وكذا إمكان

قيام جهة حكومية واحدة بتنفيذ أعمال ومهام لصالح جهات حكومية أخرى .

٢٣ -بناء رقم قومي للعقارات يمكن من خلاله تسهيل كافة الإجراءات المرتبطة بالعناوين ومحال الإقامة أو محال العمل للمواطنين .

٢٤ -بناء رقم قومي للمنشآت الاقتصادية يمكن من خلاله تسهيل كافة التعاملات والإجراءات المتصلة بها .

الفصل الثانى عشر

التوجيهات الحديثة
فى الإدارة الحكومية المصرية

* تحديث القطاع العام المصرى.
* تطوير نظام اختيار القيادات المدنية العليا بالدولة.
* إنشاء الصندوق الاجتماعى للتنمية .
* تطبيق سياسة إنشاء المدن الجديدة.
* ترشيد إدارة التنمية الريفية.
* تحديث نظام الإدارة المحلية فى مصر.

أولاً: تحديث القطاع العام المصري:

قامت الحكومة المصرية بخطوات جادة وفعلية لإصلاح القطاع العــام المصرى، وذلك ضمن برنامج مصحوب بخطة زمنية لتحقيق تطوير القطـــاع العام مقدم إلى البنك الدولى، وذلك فى نوفمبر ١٩٨٩[١].

حيث اعتبرت الحكومة القطاع العام مـــن أهـــم مكونـــات برنـــامج الاصلاح الاقتصادى، من خلال تعاظم دور الكفـــاءة والربحيـــة وإمكانيـــات التصدير والمساهمة فى الناتج القومى.

وتمثلت أهم الاصلاحات المقترحة فى هذا الصدد، فيما يلى:

١- البيئة التنظيمية للقطاع العام:

اتجهت النية إلى توحيد البيئة التنظيمية لكل من القطاع العام والقطـاع الخاص، بحيث يتم توحيد القوانين واللوائح التى يعمل فى ظلـــها القطـــاعين بصرف النظر عن نوع الملكية، من خلال ادخال تعديلات على القانون رقـــم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ تضمن خضوع القطاع العام لنفس القوانيـــن التـــى تحكـــم القطاع الخاص، ثم يتم اصدار قانون موحد جديد يحل محل القوانين الحاليـــة وذلك خلال ثلاثة أعوام اعتبارا من يوليو ١٩٩٠.

٢- تحرير الإدارة وحرية اتخاذ القرار فى القطاع العام:

وذلك بشكل يضمن استقلالية قرار الإدارة فى القطـــاع العـــام عـــن الحكومة المركزية، وتشكل شركة قابضة تقوم بالاشراف على مجموعة مـــن

---

[١] ملخص مذكرة الحكومة للبنك الدولى حول خطوات الاصلاح الاقتصادى، القاهرة: الهيئة العامة للتصنيع، ١٩٩٠، ص.ص ٣- ٤.

الشركات والصناعات المغذية، وتعمل على ربطها بصورة رأسية، وليس بصورة أفقية، وبحيث يكون لكل شركة قابضة فى مجال نشاطها الحرية الكاملة، وذلك فى المجالات التالية:-

- حرية اختيار المديرين لشركات القطاع العام من الخبرات المتاحة فى السوق.
- العلاقة بين رؤساء الشركات (التابعة) والشركة القابضة تكون تعاقدية بحقوق وواجبات لكلا الطرفين منصوص عليها، والحرية الكاملة لتيسير الأعمال اليومية تكون مكفولة للمديرين.
- تعيين مجلس الإدارة عن طريق الشركات القابضة.
- الإدارة فى القطاع العام تتمتع بحرية كاملة فى الجوانب التالية: التسعير / اختيار تشكيلة المنتجات / التعينات وتحديد الأجور / الحوافز/ إجراءات الشراء محلياً وعالمياً / اختيار قنوات التسويق والتوزيع / إدارة الأرباح.

٣- يتم محاسبة الشركات القابضة على أساس النتائج:-

خاصة ما يتعلق منها بعائد رأس المال والمنافسة فى الأسواق العالمية وترفع هذه النتائج إلى أحد الأجهزة الحكومية الذى يكون مسئولا بدوره أمام مجلس الشعب.

وبهذا يمكن أن تتحقق لإدارة هذا القطاع الاستقلالية الكاملة، باعتباره قطاع أعمال، وفى ذات الوقت كأداة رئيسية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ولذلك، فقد صدر مؤخراً قانون الشركات القابضة والشركات التابعـه في ٨ يونيو ١٩٩١ والمسمى بقانون شركات قطاع الأعمال العام رقـم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بهدف تطوير منظمات قطـاع الأعمـال العـام عـن طريـق الاستخدام الأمثل لموارد هذا القطاع وتحقيق أعلـى معـدلات عـائد عنـ استثماراته ورفع كفاءته في مجالات الإنتاج وترشيد التكاليف، ورفع كفـ الإدارة واصلاح الخلل في الهياكل التمويلية، بشكل يتناسب مـع المتغـيرات الاقتصادية والتكنولوجية العالمية والمحلية.

ولا شك أن هذا القانون يشكل تحولاً ملموساً في الاتجاه نحو تطبيـق مفاهيم الاقتصاد الحر[١] في الإدارة العامة الجديدة فـي جمهوريـة مصـر العربية، ويتضح ذلك من خلال استعراض الخصائص والسمات العامة التـي ينطوي عليها هذا القانون، والتي أهمها:-

---

(١) - د. حليم حلمي رزق، الإدارة العامة: منظور إداري، الجزء الأول، (القاهرة: دار الثقافة العربية، ١٩٩٢) ص.ص ١٣١ - ١٤٢.
- د. محمود محمد السيد، الإدارة العامة: النظرية والتطبيق، (القاهرة: مكتبة عين شمس، ١٩٩١) ص.ص ٢٠١ - ٢٠٣.
- طه شلبي، قانون قطاع الأعمال العام وتوجهات الخطة الخمسية الثالثة، مجلة إدارة الأعمال، القاهرة: جمعية إدارة الأعمال العربية، ديسمبر ١٩٩١، ص.ص ٦-٨.
- قانون شركات قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ولائحته التنفيذية.
- عبد السلام عياد، المفاوضة الجماعية، (القاهرة: الجامعة العمالية، ١٩٩٢).

١- تشجيع استثمار الأموال فى الشركات القابضة والتابعة لتنمية الاقتصاد القومى:

فقد نص القانون ولائحته التنفيذية، على أن تتولى الشركة القابضة في مجال نشاطها، ومن خلال الشركات التابعة لها، المشاركة فى تنمية الاقتصاد القومى، وذلك فى اطار السياسة العامة للدولة، من خلال تأسيس شركات مساهمة بمفردها أو بالاشتراك مع غيرها، والقيام بالتصرفات التى من شأنها أن تساعد فى تحقيق أغراضها.

٢- التأكيد على ضرورة فصل الملكية عن الإدارة:

حيث أكد القانون على فصل الملكية عن الإدارة وقيام أهل الخبرة بإدارة الشركات القابضة والتابعة، ويمارس مجلس الإدارة كل السلطات اللازمة لتصرف الأموال والقيام بكافة الأعمال التى أنشئت من أجله هذه الشركات.

٣- إعادة تكوين وتأسيس الشركات القابضة وفقاً للأسس الاقتصادية:

إذ نص القانون على أن تتخذ الشركات القابضة والتابعة لكل منها شكل الشركة المساهمة، ويكون رأس مال الشركة القابضة مملوكا بالكامل للدولة وللأشخاص الاعتباريين، وتمتلك الشركة القابضة ٥١% من رأس مال الشركة التابعة و٤٩% مملوكاً لقطاع الخاص أو الأشخاص الاعتبارية.

٤- المساواة فى المعاملة بين شـــركات قطـــاع الأعمـــال العـــام وشركات القطاع الخاص:

فقد أكد القانون على أهمية تحقيق المساواة فى المعاملة بين شـــركات قطاع الأعمال العام وشركات القطاع الخاص، خاصة فيما يتعلـــق بأسـعار المواد الأولية ومستلزمات الإنتاج والطاقة وتسعير المنتجات.

٥- تطبيق أساليب إدارة الأعمال فى إدارة شركات قطاع الأعمـــال العام:

حيث منح القانون سلطات لمجلس الإدارة والعضو المنتدب تقضــــى باستخدام أساليب إدارية جديدة لتحقيق الأهـــداف الاقتصاديـــة والاجتماعيـــة للشركات ومعالجة الخلل فـــى السياســـات والنظـــم الإنتاجيـــة والتســـويقية والتمويلية، وتحقيق القدرة التنافسية لمنتجات شركات قطاع الأعمـــال العـــام لزيادة الكفاءة الاقتصادية والإدارية.

٦- تحقيق المرونة الكافية للنظـــام المـــالى والإدارى للشـــركات ومراقبة حساباتها:

فقد أجاز القانون للشركات وضع نظم مالية وإدارية تســـاعدها علـــى رفع كفاءة الأداء المالى والإدارى وتحديد النظام الأساسى وفقـــا للأوضـــاع والبيانات التى تحددها اللائحة التنفيذية، كما يبين النظام الأساســـى للشـــركة كيفية تحديد وتوزيع مكافأة أعضاء مجلـــس الإدارة واســـتخدام الاحتيـــاطى

القانوني في تغطية خسائر الشركة وزيادة رأس المال، واعطاء مرونة في وضع لوائح منظمة لشئون العاملين.

٧- تحرير الحكومة من الالتزام بميزانية النقد الأجنبي للشركات:

حيث لم يلزم القانون الحكومة بميزانية للنقد الأجنبي لتمويل احتياجات شركات قطاع الأعمال العام، بل ألقى على عاتق كل شركة مهمة تدبير احتياجاتها من النقد الأجنبي، كما أن القانون لم يلزم الشركات بتوزيع أرباح على العاملين بشكل اجباري في الشركات الخاسرة.

٨- تشجيع القطاع الخاص على المساهمة في الشركات القابضة:

فقد تضمن القانون الجديد بعض الأحكام التي تستهدف في مجموعها تشجيع القطاع الخاص للدخول كمساهم في الشركات التابعة للشركات القابضة. وأهم مجالات التشجيع هي:-

- مساهمة القطاع الخاص بنسبة ٤٩% من رأس مال الشركات التابعة بحيث لا تقل الملكية العامة عن ٥١% من رأس المال، بحيث يدخل القطاع الخاص شريك في تأسيس وادارة شركات قطاع الأعمال العام.
- قابلية أسهم شركات قطاع الأعمال للتداول في بورصة الأوراق المالية وهو عنصر هام من العناصر المشجعة للقطاع الخاص للإستثمار في الشركات التابعة، بناء على تداول الأسهم في البورصة.
- المساواة في المعاملة بين قطاع الأعمال العام والقطاع الخاص، الأمر الذي يساعد القطاع الخاص على المساهمة في تأسيس الشركات التابعة.

- تخفيض نصيب العاملين فى الأرباح من ٢٥% كما كــان معمــولا فـــى القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ إلى ١٠% فقط، وهنا يمثل أحد العنـــاصر الهامة فى تشجيع القطاع الخاص للمساهمة فى الشركات التابعة.
- وضع لوائح منظمة لشئون العاملين لكل شركة وفقاً للـــهيكل التنظيمـــى وجدولة الوظائف، وبما يتفق مع طبيعة أنشطة الشركة وأهدافها، وربـــط الأجر بالانتاج، كما أعطى القانون لكل شركة حق وضع أجور القيـــادات والتعينات والترقيات الخاصة بها، ويشكل هذا عنصراً إيجابيـــاً لتشـــجيع القطاع الخاص على المساهمة أيضاً فى تأسيس الشركات التابعة.

التخصيصية كأحد التحولات الجديدة:

يقصد بالتخصيصية Privatization مجموعة الإجراءات التى تتبـــع لتقليل دور الدولة فى النشاط الاقتصادى، ولزيادة دور الملكية الخاصة وذلك من خلال ثلاثة مداخل أساسية – تعكس المفهوم الموسع للتخصيصية وهى:–

١–تخلى الدولة عن التحكم فى المشروعات، وذلك بالسماح للقطاع الخـــاص للإستثمار فى مجالات كانت مغلقة على القطاع العام.

٢– بيع مشروعات مملوكة للدولة إلى القطاع الخاص، وهـــو مـــا يســـمى التأميم العكسى، حيث يتم نقل ملكية القطاع العام كليـــا أو جزئيـــا إلـــى الملكية الخاصة.

٣– دخول القطاع الخاص مجال تقديم الخدمات محل الحكومة، أو بالتنـــافس معها، مثال ذلك دخول الحكومة فى تعاقدات مع مقاولين أو موردين مـــن

القطاع الخاص لتقديم الخدمات المختلفة حيث تكتفى الحكومة بالملكية ويتولى القطاع الخاص عملية الإدارة، كما هو الحال فى عقود الإدارة، وحيث تمنح الحكومة لشركة معينة حق القيام بنشاط وتقديم خدمات بمستويات معينة لمجموعة من المستفيدين، كما هو الحال فى عقود الإمتياز.

ورغم الاختلاف بين المداخل الثلاثة السابقة، إلا أنها جميعاً ذات مضمون واحد، حيث تنطوى على إعادة تخصيص النشاط الاقتصادى لصالح القطاع الخاص، وقد أخذت مصر بالمداخل الثلاثة تقريباً فى كثيرا من الأنشطة[١]، مثل النشاط المصرفى والتأمين والاستيراد، والتى كانت مغلقة – خلال الستينات وقبل منتصف السبعينات – امام القطاع الخاص، بل كانت مقصورة فقط على القطاع العام، كما اتجهت الدولة أيضاً إلى بيع مشروعات القطاع العام، وإسناد العديد من الأنشطة الخدمية إلى القطاع الخاص.

التخصيصية كاتجاه عالمى:

لا يقتصر التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص على الدول الاشتراكية أو الشيوعية فحسب، بل يمتد ليشمل الدول المتقدمة الرأسمالية وكذلك الدول النامية، وذلك على النحو التالى:

---

[١] د. على هويدى، التخصيصية والدور الاجتماعى للمراجعة، مجلة البحوث التجارية، الزقازيق: كلية التجارة، العدد الثانى، المجلد الثانى عشر، يولية ١٩٩٠، ص.ص ٦-٧.

- د. حليم حلمى رزق، مرجع سبق ذكره، ص.ص ١٤٨.

١-التخصيصية فى الدول الاشتراكية والشيوعية، حيث طبقت فى دول أوربا الشرقية وفيما كان يعرف بالاتحاد السوفيتى والصين والمجروكوبا، وخاصة فى المساكن العامة والمتاجر والأراضى الزراعية والمطاعم.

٢- التخصيصية فى الدول المتقدمة والرأسمالية: حيث طبقت فى بريطانيا والمانيا وفرنسا وايطاليا وكندا واليابان والولايات المتحدة الامريكية سواء بالتخصيصية الكلية أو الجزئية، أى بيع الأسهم لمنظمات القطاع الخاص الوطنى أو الاجنبى أو المواطنين أو العاملين بالشركات، وتختلف مساهمة الحكومة ما بين ٢٥% ، ٤٠% ، ٥٠% وتمت التخصيصية فى مجالات متعددة، مثل البنوك وصناعة السيارات، وصناعة المعدات وشركات المناجم (الطاقة) والخطوط الجوية، وصناعات السكر والسكك الحديدية، والالكترونيات، وشركات الاتصالات وشركات الخدمات كالنظافة ورصف الطرق، وغيرها.

٣- التخصيصية فى الدول النامية: حيث طبقت فى الهند وباكستان وماليزيا وسنغافورة وسيرلانكا وبنجلادش، والفلبين وغيرها.

وتمت التخصيصية فى مجالات الاتصالات والمواصلات، ومصانع النسيج وصناعة الكيماويات والصناعات الهندسية والبنوك وخطوط الطيران ورصف الطرق ومشروعات الرى والفنادق.

وتتم التخصيصية فى الدول النامية لتخفيف الأعباء المالية والإدارية والبحث عن موارد للإيرادات للانفاق على الخدمات العامة، كالتعليم والصحة.

وتأتى التخصيصية فى هذه الدول – ومنها مصر – بسبب العجز فى الموازنة والموارد المحدودة ومشكلات الادارة البيروقراطية والنقص فى المهارات والكفاءات، لتحمل عبء إنشاء المزيد من الشركات العامة والتعرض للخسائر فى بعض الشركات.

أهداف التخصيصية:

تهدف التخصيصية إلى تحقيق عدة أهداف، أهمها:–

١–أهداف مالية:

وتتمثل فى تحويل الشركات العامة إلى الشركات الخاصة (البيع الجزئى أو الكلى) لتخفيف العبء عن الموازنة العامة بسبب أعباء سداد الديون، أو دعم الشركات أو إعانات الشركات بجانب الحصول على التمويل نتيجة بيع أسهم الشركات وكذلك نتيجة تحصيل الدولة للضرائب من الشركات بعد زيادة المبيعات وتحقيق الأرباح.

٢– أهداف إدارية:

وتتمثل فى استقلال إدارة الشركات فى إقرار الموازنات ووضع النظم المالية والإدارية التى تلائم نشاط الشركة، فقد تمتلك الحكومة جزء من أسهم الشركات، بما يساعد على تعيين أعضاء فى مجلس الإدارة كباقى

الأعضاء الآخرين، ويتم تحقيق اللامركزية الإدارية وسرعة اتخاذ القـرارات في المستويات الادارية المختلفة دون الرجوع إلى السلطة المركزية، ويسـاعد ذلك على التخلص من جمود البيروقراطية والتحـرر مـن قيـود القوانيـن والقرارات الحكومية المقيدة.

٣- أهداف اقتصادية:

وتتمثل في زيادة الانتاجية في الشركات، وخفض التكاليف والمنافسـة وتجنب الاحتكار، بما يساعد على الاستجابة للتكنولوجيا الحديثة، واسـتمرارية تحسين الأداء بالكفاءة المطلوبة، كما تتحقق الحرية الاقتصادية، نتيجة لكفـاءة التكنولوجيا في مواجهة المنافسة العالمية، وبسـبب التوسـع فـي البحـوث والتطوير لتوفير الخضوع للنظم واللوائح المطولة، والعمل وفقا لتفاعل قـوى السوق وذلك للتوسع في الأسواق المحلية والعالمية.

٤- أهداف اجتماعية:

وتتمثل في تحسين العلاقة بين الشـركة والعمـلاء أو المسـتثمرين، نتيجة وجود المنافسة ومنع الاحتكار، بما يؤثر على نوعية وجودة المنتجـات وتخفيض التكاليف، والعمل على إشباع حاجات العمـلاء واسـتمرار نجـاح الشركة في السوق.

وذلك، تملك العاملين، والمشاركة في الملكية وكسب التأييد، وتجنـب المعارضة، وخلق الولاء للشركة، واعتبار ذلك حافزاً لبذل الجـهد والعمـل على نجاح الشركة، وكذلك المشاركة في إدارتها.

وأخيراً كسب ثقة المواطنين فى برنامج تطبيق التخصيصية وبالتالى استمرارية عمليات التطوير واشباع حاجات المجتمع، نتيجة الوفاء بالالتزامات الاجتماعية.

ولما كانت التخصيصية قد أصبحت اتجاهاً عالمياً متزايداً، اقتناعاً بأهميتها، وواقعية أهدافها لتحقيق الصالح العام فى مصر. فقد اعتبرت مكملاً لعملية الإصلاح الإدارى للقطاع العام المصرى.

التخصيصية فى مصر:

اتخذت التخصيصية فى مصر عدة اتجاهات، هى:

١-بيع وتمليك مشروعات المحليات للقطاع الخاص باعتبارها مشروعات صغيرة، تحويل الشركات الكبيرة إلى شركات مساهمة جديدة بالمحافظات.

٢- التخصيصية للمشروعات المشتركة (والتى يبلغ عددها ٢٣٤ شركة) التى أنشئت فى ظل قانون الاستثمار، ويستخدم الحصيلة فى تطوير مشروعات القطاع العام من إحلال وتجديد.

٣- التخصيصية لمشروعات القطاع العام (والتى تبلغ عددها ٣٩٠ شركة فى مجالات متعددة) يمكن تصنيفها إلى:-

- شركات استراتيجية لا يمكن بيعها أو التخلص منها.
- شركات خاسرة أو غير استراتيجية يتم البيع لأسهمها سواء بالبيع الكامل أو الجزئى للقطاع الخاص.

- تنص إجراءات البيع على الحد الأقصى لتملك عدد الأسـهم، ونصيب الدولة فى المشروعات، وجنسية المشترين (مصريين، عرب، أجانب).

هذا وتواجه التخصيصية فى مصر عدة مشكلات، أهمها:-

١-العجز فى الموازنة العامة، بسـبب الاستيراد أو الاستهلاك مقارنة بالتصدير والإنتاج.

٢- الفجوة بين الادخار والاستثمار، وزيادة حجم المديونية.

٣- مشكلات العمالة الزائدة وزيادة المخزون الأكبر.

٤- اختلال الهياكل التمويلية للشركات المصرية والتوسع فى السحب على المكشوف، وتحقيق الخسائر فى بعض الشركات.١

وهناك عدة اعتبارات، يجب أخذها فى الحسبان للتغلب على هذه المشكلات، ولزيادة فرص نجاح عملية التخصيصية فى مصر، وأهم هذه الاعتبارات، هى:

١-تصنيف المشروعات، وفقا لحالة كل منها، وتحديد أساليب التخصيصية المناسبة لكل منها، سواء بالبيع أو بالتصفية، أو التخصيصية الجزئية أو الكلية أو نقل الإدارة (بعقود الإدارة) أو بالتأجير، أو عقود الامتياز أو الدمج.

٢- تقييم الشركات وتسعير الأسهم والترويج لها.

٣- وضع حدود لتملك الأسهم (عددها وقيمتها) وتحديد دور البنوك بالنسبة لإصدار الأسهم الجديدة، وتشجيع دور بورصة الأوراق المالية فى هذا الشأن.

٤- تحديد نصيب الدولة فى الشركات وضوابط السماح للمصريين والعرب والأجانب وحظر تملك فرد أو شركة محلية أو أجنبية لأكثر من نسبة معينة لأسهم الشركات المباعة.

٥- ضرورة القبول والتأييد الشعبى من جانب المواطنين والعاملين بالشركات والقيادات الإدارية بها، وذلك للتجاوب مع متطلبات برنامج التخصيصية، والاقبال على شراء الأسهم المطروحة للبيع وللقضاء على المخاوف من فقد العاملين لوظائفهم وتخوف المستفيدين والعملاء من رفع الأسعار، أو اختفاء البعد الاجتماعى، ولتوفير البيئة المواتية لتطبيق برنامج التخصيصية وتحرير الاقتصاد المصرى.

وعلى الرغم من التحولات الجديدة فى تنظيم وإدارة القطاع العام، فإنه سيظل قائما، وفى حاجة إلى المزيد من التطوير فى مجالات اختيار القيادات، وحل مشكلات المديونية، وهياكل التمويل، وتطوير التكنولوجيا وحرية الحركة والمرونة اللازمة لصنع القرارات الإدارية.

الادارة الجديدة لقطاع الاعمال العام المصرى (من خلال العلاقة بين قانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ والتخصيصية)

لقد كانت مارجريت تاتشر - رئيسة وزراء بريطانيا السابقة - هى أول من تجشم مشقة المخاطرة بالبدء فى تطبيق برنامج موسع لبيع المشروعات التى تملكها الحكومة البريطانية فى بداية الثمانينات، شمل عدة شركات فى مختلف المجالات (النقل / الاتصالات / البترول / الخدمات.. وخلافه)، ثم تبعها بعد ذلك دول أخرى مثل فرنسا وإيطاليا وأسبانيا وكندا.

ثم امتد نطاق التخصيصية ليشمل الكثير من الدول النامية، ليس كضرورة موضوعية داخلية فى كل منها فحسب، بل كشرط أساسى لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى فى سياق التمهيد لإعادة جدولة ديون هذه الدول، وفقا لقواعد نادى باريس ونادى لندن.

هذا، وقد قبلت الحكومة المصرية مبدأ التخصيصية بشكل عام ضمن مفاوضاتها مع صندوق النقد الدولى والبنك الدولى، ومهدت لتطبيقه بكثير من الترتيبات والإجراءات، بيد أن تصريحات المسئولين كانت فى البداية تؤكد أن القطاع العام لن يباع نظراً لضخامة قيمة أصوله وكبر حجم العمالة الموظفة فيه وطبيعة المجالات التى تغطيها، وما قيل آنذاك أن البيع سيقتصر فقط على المشروعات الصغيرة والخاسرة، مثل مشروعات بيع الأغذية وصيد الأسماك وتربية الدواجن ومتاجر التجزئة وأنه لا ضرر من بيع هذه المشروعات للقطاع الخاص، بل إنه الأكفأ فى إداراتها.

وفى مرحلة تالية، تبين أن المسألة لن تقتصر على مثل هذه المشروعات الصغيرة أو تلك الخاسرة، بل ستمتد لتشمل بيع كل وحدات القطاع العام وبالتدريج، سواء الصغيرة أو المتوسطة أو الكبيرة وسواء الخاسرة أو الناجحة منها، بل وحتى بنوك الدولة الأربعة الكبرى (مصر والأهلى والقاهرة ، والأسكندرية) وشركات التأمين أيضاً.

وجاء صدور القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن قطاع الاعمال العام ليعطى مجالس إدارة الشركات القابضة حرية التصرف فى بيع أصول الشركات التابعة لها، كما أنشئ مكتب فنى فى وزارة قطاع الأعمال العام، ليتولى إعداد وتنفيذ برنامج كامل للتخصيصية، وصدر عنه دليل توسيع ملكية القطاع العام كبرنامج يحدد دفعات البيع، ويغطى المدة حتى عام

وقد اشتمل هذا البرنامج على طرح مجموعة من الشركات على ثلاث دفعات وذلك على النحو التالى:-[1].

١- دفعة ١ / ١٩٩٢ ،وتشمل بيع ٢٠ شركة.
٢- دفعة ٩٢ / ١٩٩٣، وتشمل بيع ٢٥ شركة.
٣- دفعة ٩٣ / ١٩٩٤ وتضم ٤٥ شركة.

---

(١) دائرة حوار حول الخصخصة والاصلاح الاقتصادى فى مصر، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط القاهرة: معهد التخطيط القومى المجلد الثانى، العدد الأول يونيو ١٩٩٤، ص. ص ١٩١ - ٢٥١.

والواقع، أن هذه الشركات تعمل فى مختلف الأنشطة الصناعية والتجارية والخدمية، كما أشار الدليل المذكور إلى نية الحكومة أيضا فى تطبيق التخصيصية على المستشفيات العامة وبيع وتأجير محطات توزيع المنتجات البترولية، والسماح للقطاع الخاص بإقامة محطات الكهرباء والمياه والطرق وسنترالات سلكية ولا سلكية.

ومنذ أن بدأت الحكومة المصرية فى طرح الدفعة الأولى والثانية، لبيع شركات القطاع العام نشأ حوار واسع بين المفكرين والخبراء حول هذه القضية الهامة، كما شارك فى هذا الحوار النقابات العمالية والأحزاب السياسية، وقد طرحت فيه افكار عديدة وقضايا حيوية هامة ومحاذير متنوعة لم تأخذ حقها من التحليل والدراسة.

وجدير بالذكر، أنه من دواعى تفعيل أحكام قانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن قطاع الاعمال العام ظهرت وزارة جديدة وليدة فى خريطة التشكيل الوزارى المصرى، سميت وزارة قطاع الاعمال العام؛ بل الاكثر من ذلك أن وزير قطاع الاعمال العام لهذه الوزارة الجديدة الوليدة قد أصبح الآن رئيسا لمجلس الوزراء المصرى، وما يحمله ذلك من ابعاد ادارية وسياسية واقتصادية عميقة، سواء على المستوى الدولى أو القومى.

ثانياً: تطوير نظام اختيار القيادات المدنية العليا بالدولة:

تأكيداً للمسئولية الكبرى الملقاة على عاتق القيادات الادارية المدنيــــة عن عملية الاصلاح الادارى فى مصر، صدر القانون رقم ٥ لســنة ١٩٩١، ليحدد قواعد اختيار واعداد وتقييم القيادات الادارية المدنية بالدولــة، وذلــك على النحو التالى:-(١)

١- حصر مدة شغل الوظائف القيادية المدنية، لمدة لا تجاوز ثلاث ســـنوات قابلة للتجديد لمدة أو مدد أخرى، وهم الذين يعملون فيها من درجة مديـر عام أو الدرجة العالية أو الدرجة الممتازة أو الدرجة الأعلى، وما يعادلها وذلك بالنسبة للعاملين فى الحكومة ووحدات الادارة المحليــة والـــهيئات العامة أو الأجهزة الحكومية التى لها موازنة خاصة وهيئات القطاع العام وشركاته والمؤسسات العامة وبنوك القطاع العام، والأجـــهزة والبنــوك ذات الشخصية الاعتبارية.

---

(١) د. حسين رمزى كاظم، الادارة والمجتمع المصرى، القاهرة: الهيئة المصرية العامــة للكتاب، ١٩٩٣، ص.ص ٤٩-٥١.

مصطفى كميل أبو حديد، كيف يمكن شغل الوظائف المدنيـــة القياديـــة؟ عــرض موجز للتعريف بنظام شغل الوظائف المدنية القيادية، مجلة الادارة، القاهرة: اتحاد جمعيات التنمية الادارية، المجلد الخامس والعشـــرون، العــدد الثـانى، اكتوبــر ١٩٩٢، ص.ص ٤٨-٥٧.

حامد عرفه، ما الذى استحدث فى تشريعات قانون الاعمال العامـــة والوظـــائف القيادية، مجلة ادارة الاعمال، القاهرة: جمعية إدارة الأعمال العربيـــة، ديســمبر ١٩٩١، ص.ص ١٣-١٥

٢- نقل من انتهت مدتهم من الوظيفة المدنية القيادية الى وظيفة أخرى غير قيادية بنفس درجتها وبنفس المرتب، يضاف إليه البدلات المقررة للوظيفة المنقول اليها، وهذه البدلات لا شك أنها أقل بكثير من سابقتها، نتيجة زوال بدل التمثيل وبدل طبيعة العمل والحوافز والمكافآت.

٣- جعل الاختيار لشغل الوظائف القيادية مفتوحا بدلا من أن كان يقتصر على الاختيار من بين شاغلى الوظائف الأدنى مباشرة بالوحدة الادارية حيث يمكن الاختيار الآن من بين كل من تتوافر فيه شروط شغل الوظيفة سواء كان يعمل بالوحدة داخل القطاع أو بوحدة أخرى خارج القطاع أو حتى من كان يعمل حرا.

٤- جعل شغل الوظيفة القيادية على سبيل التأقيت وليس على سبيل الإستمرار، بمعنى أن شغل الوظيفة القيادية لا يتجاوز ثلاث سنوات، قابلة للتجديد، إذا أثبت جدارة توهله لهذا التجديد لمدة أخرى، وإلا ينقل إلى وظيفة أخرى غير قيادية.

٥- إن الاختيار لشغل الوظيفة القيادية يتوقف على عنصرين رئيسين هما:-

أ - التاريخ الوظيفى الكامل للمتقدم:

ويخصص له ٥٠ درجة من مائة درجة، ويشمل الوظائف التى شغلها أو ندب إليها أو أعير لها، ومؤهلاته والمؤتمرات التى حضرها، واللجان التى شارك فيها، وخطابات الشكر، والجوائز التى حصل عليها، وكذلك الشكاوى التى ثبت جديتها، والجزاءات التى سبق توقيعها عليه وأسبابها وتقارير الكفاية.

ب- تقديم مشروع لتطوير أحد أنشطة الوحدة الادارية:

ويخصص له ٥٠ درجة أخرى من مائة، وذلك فى أى مجـال مـن مجالات التطوير، مثل تدريب العاملين، وتحسين الانتاج وتخفيـض التكلفـة وتبسيط الاجراءات وإعداد قاعدة معلومات سليمة، أى ما هو جديد فى مجـال العمل بشكل يؤدى إلى تحسينه ورفع مستوى آدائه فى المستقبل.

٦- يتم الإختيار بواسطة لجنة وليس على أساس فردى:

حيث تتولى لجنة ذات ثلاثة أو خمسة أعضاء، عملية الاختيار لشـغل الوظائف القيادية المدنية، وذلك تلافيا للتحيز والمحاباة والمحســوبية، التـى يمكن أن تقع فى حالة الاختيار على أساس فردى.

٧- التدريب يعتبر مكملاً لنظام الاختيار:

حيث يعد الاختيار بمعرفة اللجنة المختصة، ويعد الترتيب فى القائمـة ويدرب المتقدم لشغل الوظيفة القيادية لفترة طويلة نسبياً بحيث يهيأ لشغل هـذه الوظيفة، وذلك فى إطار برنامج تدريبى منظـم يحـدده الجـهاز المركـزى للتنظيم والادارة وإذا اجتاز المتقدم بنجاح هذا البرنامج التدريبى يظل بـذات ترتيبه بالقائمة، أما إذا لم ينجح فيه، فإن اسمه يحذف من القائمة.

وفى كل الأحوال، فإن الترشيح لشغل الوظائف يتم من خلال القائمـة بحسب الترتيب النهائى للمتقدمين بعد التدريب، وبحسب الدور الوارد فيـها، ويتم هذا التدريب فى جهة مركزية معينة يصدر بتحديدها قرار من الوزيـر المختص بالتنمية الادارية، وبالتالى فإن التدريب يأتى لاحقاً للترتيب وليـس سابقاً عليه.

٨- تحفيز شاغلى الوظائف القيادية عن جهودهم غير العادية:

حيث لا يتقيد الفرد الذى يريد النجاح فى الوظيفة القيادية بمواعيد أو أماكن عمل، وإنما ستكون مسئوليته الوظيفية هى شاغله الأول، وكأنها مشروع خاص له يديره بنفسه، ويثبت وجوده فيه من خلال تحقيق نتائج عالية، وبالتالى أصبحت الوظيفة مثل المشروع له صاحب يهتم به، ويصير منشغلاً بها طوال الوقت، ومن المنطقى أن ذلك يتطلب تعويضاً وإثابة وتحفيزاً مجزياً.

٩- التقييم المستمر أساس فعالية التطبيق:

حيث لا تكفى رغبة المتقدم فى شغل الوظيفة القيادية، ولا يكفى اختياره وإعداده لها، وإنما لابد من اخضاعه لتقييم مستمر طوال فترة شغله لها، ويصبح مستقبله فى الاستمرار بالوظيفة القيادية أو تجديد مدته فيها، مرتبطاً بمدى ما تحقق من أهداف تتفق مع البرنامج والخطة ومشروع التطوير ولذلك فإنه لابد أن يقدم فى نهاية كل سنة بياناً يوضح ما حققه مقارنا بصورة من برنامج التطوير، ويتم تقييمه فى ضوء ذلك، وبعد نهاية الثلاث سنوات ينظر فى التجديد له من عدمه، وذلك فى ضوء هذا التقييم.

والواقع، أن هذا القانون يشكل تحولاً جذرياً فى نمط الترقية بالوظائف القيادية المدنية فى الادارة العامة المصرية، وقد سرى تطبيقه منذ اليوم التالى لنشره فى الجريدة الرسمية بتاريخ ١٩٩١/٣/٧، كما صدرت اللائحة التنفيذية لهذا القانون فى ١٩٩١/١١/٩، وبالتالى فإن شغل الوظائف

القيادية لم يعد جائزاً إلا وفقاً لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية المشار إليها، حيث تكاملت جميع القواعد التفصيلية اللازمة لتنفيذه.

ثالثاً: انشاء الصندوق الاجتماعي للتنمية بهدف المساهمة في حل مشكلة البطالة:

أصبحت البطالة ظاهرة عالمية، تعاني منها معظم الدول المتقدمة والنامية على السواء، ومنها مصر، التي بلغت تقديرات البطالة فيها ٢,٠١١ مليون بواقع ١٤,٧ من قوة العمل، وذلك وفقاً لنتائج تعداد عام ١٩٨٦، كما بلغت ٢,٦٤ مليون بواقع ١٧,٥% من قوة العمل، عام ١٩٩٠ وفقاً لتقرير مجلس الشورى عام ١٩٩٢ ولذلك، انتهجت الدولة مؤخراً عدة سياسات للمساهمة في حل مشكلة البطالة، اهمها:-

١- سياسة إنشاء المدن الجديدة.

٢- سياسة التنمية الريفية.

٣- سياسة تطوير سوق الأوراق المالية لتلبية احتياجات التمويل لشركات قطاع الأعمال.

٤- سياسة المحافظة على استقرار سعر الصرف.

٥- سياسة التوسع في إنشاء المشروعات الانتاجية الصغيرة.

وفي سبيل وضع السياسة الأخيرة موضع التطبيق العملي، صدر القرار الجمهوري رقم ٤٠ لسنة ١٩٩١ بشأن إنشاء الصندوق الإجتماعي

للتنمية، بهدف خلق فرص سريعة للعمل، وامتصاص جزء كبير من حجم العمالة من خلال إنشاء عدد من المشروعات الانتاجية الصغيرة.

هذا، ويمارس الصندوق الاجتماعي للتنمية - وفقا لقرار إنشائه - الاختصاصات التالية:-

١- تعبئة الموارد المالية والفنية العالمية والمحلية للمعاونة في تنمية الموارد البشرية ورفع المعاناة عن محدودي الدخل، بإعداد وتنفيذ مشروعات محددة، لزيادة فرص العمل وتحسين المستوى المعيشي لهم ودعم برنامج الاصلاح الاقتصادي.

٢- القيام بمشروعات عامة كثيفة الاستخدام للعمل على تحسين الطرق الزراعية وتطوير خدمات توصيل مياه الشرب والصرف وتنفيذ مشروعات عديدة للصيانة في قنوات الري وجمع القمامة وتجميل البيئة.

٣- تقديم الإئتمان الميسر اللازم لقيام المشروعات الخاصة، مثل شراء المعدات اللازمة لتمكين المنتفعين من أنشطته من اكتساب الدخل وزيادته كالحرف اليدوية وتجهيز المشاتل.

٤ - تمويل برامج تدريبية للعمال، أو إعادة تدريبهم مع تقديم المساعدات المالية والارشادية وخدمات التوظيف، والقيام بدراسات ميدانية لازمة عن احتياجات المناطق المختلفة في ظل تدعيم الجهاز الاداري والفني المشرف على الصندوق الاجتماعي للتنمية، وتلبية حاجة مشروع الأسر المنتجة لتوفير عائد مجز لها دون الاعتماد على إعانة الحكومة.

هذا، ويتبع الصندوق الاجتماعي للتنمية رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه - كما يتولى إدارة الصندوق مجلس إدارة برئاسته، وعضوية ستة أعضاء بعضهم من الشخصيات العامة، يتم تعيينهم لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، ويصدر بتشكيل المجلس وتنظيمه وسير العمل به قرار من رئيس مجلس الوزراء.

ويكون للصندوق أمانة فنية تتكون من أمين عام الصندوق، والعدد اللازم من الموظفين، ويتولى الأمين العام تصريف شئون الصندوق وتنفيذ قرارات مجلس الادارة وتمثيل الصندوق أمام القضاء، وفى صلاته بالغير.

ويأتي نشاط الصندوق فى مجال تجميع المواد مكملاً لجهود أجهزة أخرى قائمة بالفعل، ويتعين الحرص على دعم إمكانياتها وتكامل وتنسيق جهودها معها، وأهم هذه الأجهزة، هى:-

١- بنك التنمية الصناعية.

٢- بنك ناصر الاجتماعي.

٣- صندوق التنمية المحلية.

٤- جهاز التعاون الانتاجي.

٥- أكاديمية البحث العلمي.

٦- الهيئة العامة للتصنيع.

٧- شركة ضمان المشروعات الصغيرة.

مقومات فعالية الصندوق الاجتماعي للتنمية:-

هناك عدة عوامل، يمكن أن يؤدى توافرها إلى زيادة درجة فعالية الصندوق فى تحقيق الأهداف التى أنشئ من أجلها وأهم هذه العوامل هى:-

١- الإعلام الكافى عن نشاط الصندوق والتوعية باختصاصاته وإجراءات التعامل معه، حيث لا يدرك الكثير من الشباب ماهية الصندوق الاجتماعى وكيفية الاستفادة من الخدمات التى يمكن أن يقدمها إليهم.

٢- صياغة إستراتيجية للتنمية الصناعية فى مصر، بحيث يعتمد عليها الصندوق فى ممارسة اختصاصاته المنصوص عليها.

٣- إعداد خطة لتمويل الصناعات الصغيرة ومنها الصناعات اليدوية بحيث تسير أنشطة الصندوق وفقاً لها.

٤- تطبيق نظام إعانة البطالة، أسوة بما هو متبع فى كثير من الدول التى تأخذ بنظام السوق، مع دراسة إمكانية اقتصاره على فترة زمنية محددة، وفى ضوء الموارد المتاحة للتمويل، الذى يأتى من مصادر محلية وأجنبية (قروض ومنح).

٥- توسيع نطاق المشاركة فى تنفيذ عمليات الصندوق، بحث تشمل كافة خلايا المجتمع من مؤسسات حكومية وأهلية على حد سواء، وفى بحث إمكانية تدبير الأموال المتاحة للصندوق، بحيث تستكمل بشكل مستمر.

٦- توجيه العناية إلى مشروعات التنمية الاجتماعية، بما يشمل دعم الخدمات الصحية والتعليمية، والاهتمام بالطفولة والأمومة فى نطاق الفئات المحدودة الدخل.

٧- تعزيز نشاط إعادة التدريب على المستوى القومى، لإستيعاب العائد من الخارج، وذلك لتلافى الآثار الإجتماعية السلبية المترتبة على ذلك.

٨- دراسة طبيعة احتياجات السوق المحلية لاستيعاب إنتاج هذه الصناعات، وزيادة قدرتها على المنافسة للمنتج الخارجي فى الوقت الحالى والمستقبلى.

٩- إعداد المواصفات الفنية لمكونات الصناعات التى يمولها الصندوق.

١٠- العمل على زيادة حصيلة الصندوق الاجتماعى من خلال تكثيف الاتصال بالمصادر المحلية والعربية والاجنبية، التى يمكن أن تسهم فى تعزيز الأموال المتاحة للصندوق، وبالتالى إمكانية توسيع دائرة اختصاصاته ومجالات الاستفادة منه.

رابعاً: تطبيق سياسة إنشاء المدن الجديدة.

ظاهرة النمو الحضرى فى مصر وتداعياتها:

تعتبر مصر دولة نامية ذات جذور حضارية عريقة - مثل الهند والعراق - تمتد إلى سبعة آلاف عام، وتبلغ مساحتها مليون كيلومتراً مربعاً، ومقسمة حالياً إلى ٢٦ محافظة، وفقاً لاعتبارات إدارية، وقد بلغ إجمالى عدد سكانها ٤٨،٢ مليون نسمة عام ١٩٨٦، يعيش منهم ٤٣،٩% منهم فى المدن، كما بلغ إجمالى عدد السكان ٥٤ مليون عام ١٩٨٩، وقد بلغ ذلك العدد بما يزيد عن ٦٥ مليوناً عام ٢٠٠٠، يعيش أكثر من ٥٠% منهم فى المدن.

كما أن مدينة القاهرة (العاصمة) ذات نمو سكانى متسارع جعلها من المدن الكبرى فى العالم - مثل بومباى ودلهى وباريس - إذ كان عدد سكانها ٢,٥ مليون نسمة فقط عام ١٩٥٠، بلغ ٦,٩ مليون نسمة عام ١٩٧٥، كما بلغ ٨.٨ مليون نسمة عام ١٩٨٦، وقد بلغ ما يزيد عن ١١ مليون نسمة عام ٢٠٠٠.

وبصفة عامة، فإن ظاهرة النمو الحضرى فى مصر ذات أبعاد متعددة، يمكن تحديد أهمها، على النحو التالى:-

١- يتركز ما يقرب من ٩٩% من سكان مصر فى مساحة محدودة، لا تزيد عن ٤% من المساحة الكلية لها، وتمثل هذه المساحة وادى النيل والدلتا والتى تظهر كشريط رفيع قائم وسط صحراء شاسعة، وتتوزع على جانبيه المنشآت العمرانية والمستوطنات البشرية، بدءاً من سد أسوان حتى دلتا النيل، فى حين أن المساحة الصحراوية التى تصل إلى ٩٦% من المساحة الكلية لا يقطنها أكثر من ١% فقط من سكان مصر.

٢- أدى سوء توزيع السكان فيما بين الريف والحضر، إلى أن تصبح مصر من أعلى الدول فى الكثافة السكانية، إذ بلغت ١١٧٠ نسمة/ كم٢ من المساحة المأهولة، وفقاً لتعداد ١٩٨٦، والذى ثبت من خلاله أن ٤٢,٢% من سكان المناطق الحضرية، يعيشون فى مدينتين فقط من مدن مصر، وهما الاسكندرية والقاهرة الكبرى.

٣- تبلغ الكثافة السكانية فى القاهرة الكبرى رقماً قياسياً عالمياً لا يضاهيه إلا الرقم الخاص بهونج كونج، حيث تتراوح ما بين ٢٥-١٧٠ الف نسمة / كم٢ فى منطقتى شبرا وباب الشعرية.

٤- هناك عدم توازن جغرافى يتعلق بتوزيع الاستثمارات على المحافظات المختلفة، نتيجة لندرة الاستثمار فى محافظات معينة وتركزها فى بعض المحافظات الاخرى، فمثلاً يتراوح النصيب النسبى لمحافظة القاهرة ما بين ٣٠-٣٨% من إجمالى الاستثمارات الصناعية خلال الفترة ٧٦ - ١٩٨٤/٨٢ ، كما تراوحت هذه النسبة بين ١٠-١٤% فى محافظة الاسكندرية خلال نفس الفترة.

أما باقى المحافظات فقد تراوح النصيب النسبى لتوزيع الاستثمارات فى كل منها، بين ٥-٦% من اجمالى الاستثمارات الصناعية، ومن ثم، فقد أدى إلى اختلاف قدرات المحافظات على النمو المتكافئ.

٥- يعتبر تيار الهجرة من الريف إلى المدن فى مصر تياراً قوياً نتيجة عدم الاستقرار فى التوزيع السكانى فيما بين المحافظات المختلفة، والذى يرجع بدوره إلى الضغط السكانى على الاراضى الزراعية فى الريف من ناحية، وتوافر قوى جذب سكان الريف الى المدن (مثل تنوع الأنشطة غير الزراعية، وتوافر الخدمات وفرص زيادة الدخل، وتوفر وسائل الترفيه) من ناحية أخرى.

فمثلاً، بلغ عدد المهاجرين من الريف إلى المدن ٣,٥٥ مليون نسمة، بنسبة ٩,٤% من إجمالى السكان، كما بلغت نسبة الهجرة الداخلية لمحافظات

القاهرة والجيزة والقليوبية ٦٠,١٩% من إجمالي الهجرة على مستوى الجمهورية، وهذا يؤدي إلى المزيد من التكدس السكاني في المحافظات الحضرية.

٦- أدى الزحف العمراني على الأراضي الزراعية إلى نقصان الرقعة الزراعية، بمعدل سنوى تختلف تقديراته ما بين ٥٠-٧٠ ألف فدان، بما يعني احتمال فقدان مصر ٢٠% من الرقعة الزراعية بها قبل نهاية هذا القرن، وبالتالي إنخفاض الانتاج الزراعي.

فمثلاً، شهدت القاهرة منذ نشأتها توسعاً مستمراً في الحيز العمراني لها، تبين أن ٥٠% منه يتم على حساب الرقعة الزراعية.

هذا وقد أسفر توافر هذه الأبعاد عن ظهور العديد من المشكلات الحضرية في مصر، والتي يمكن تحديد أهمها فيما يلي:-

١- انتشار المجتمعات العشوائية المختلفة في بعض المدن، وتدهور مستوى المرافق والخدمات المختلفة بها، فمثلاً بلغت نسبة المساكن العشوائية التي أقيمت عند أطراف الكتلة الرئيسية للقاهرة الكبرى حوالي ٨٤% من إجمالي المساكن التي أقيمت خلال الفترة من ٧٠-١٩٨١.

وقد نشأت هذه المساكن العشوائية في ظروف مماثلة لتلك الظروف التي نشأت فيها مناطق الاسكان العشوائي في مدن بومباي وكلكتا ودلهي وضواحي مدنية باريس، حيث قام الاف المستوطنين بطريقة غير رسمية يوماً بعد يوم بإنشاء مساكن خارج نطاق المخطط العمراني للمدينة الأم.

٢- زيادة ارتفاعات العمارات بشكل كبير دون تراخيص فى أحياء كثيرة من المدن، مما يؤدى فى بعض الأحيان إلى انهيار تلك المبانى، وذلك بسبب مخالفة الارتفاعات القصوى، فضلاً عن إخلالها بالنسق العام العمرانى فى هذه المدن.

٣- تعقد وظائف إدارة بعض المدن - خاصة الكبرى منها - نتيجة للضغط السكانى بها، وبالتالى ارتفاع خدماتها وظهور ما يسمى بتكاليف الازدحام والتكدس.

٤- تلوث البيئة نتيجة للزحام، وتكدس القمامة، وانتشار برك الصرف الصحى، مما يضر بالصحة العامة للمواطنين، ويشوه النواحى الجمالية فى بعض الأحياء داخل المدن القائمة.

٥- انتشار الجريمة والأمراض الاجتماعية، وظهور بعض الأنماط السلوكية السلبية، نتيجة للزحام الشديد والتكدس السكانى، الذى وصل فى بعض أحياء القاهرة والاسكندرية إلى أربعة أفراد فى المتوسط للغرفة الواحدة.

٦- تفشى البطالة نتيجة زيادة تيارات الهجرة غير المرغوب فيها فيما بين المحافظات وظهور العديد من المشكلات العامة التى تعانى منها كافة المدن المصرين، وبدرجات متفاوتة - والتى تزداد حدة فى المدن الكبرى خاصة العاصمة - نظراً لزيادة الضغط على مرافقها، لدرجة أن ٢٧% من جملة مساكن الجمهورية غير موصل بالشبكة العامة للمياه و ١٣,١% من جملة مساكن الجمهورية غير موصل بالكهرباء، وذلك بخلاف المشكلات المتفجرة الأخرى، مثل الاسكان والمواصلات.

٧- عدم صلاحية بعض النظم الادارية، وضعف الارتباط بيـــن المواطنيــن وإدارة بعض المدن ذات الاطراف المترامية وصعوبة توافــر إحســاس عام بين المواطنين بالانتماء إلى مجتمع محلى واحد، وبالتالى صعوبـــة تجاوبهم مع أجهزة الادارة والحكم، وتعذر كسب ثقتهم واستثمار حماسهم للنهوض بالمجتمع المحلى.

٨- نقص المساحات الخضراء والفراغات والاماكن المفتوحـــة فـــى غالبيـــة المدن المصرية.

٩- شيوع ظاهرة السكنى فى المقابر وانتشار مساكن الصفيـــح فـــى بعــض المدن المصرية، فمثلاً بلغ عدد سكان المقابر فى مدينة القاهرة أكثر مـن نصف مليون نسمة من الأحياء كما بلغ عدد المقيمين فى مساكن الصفيح بمدينة الاسكندرية - ممثلاً فى حى الكونتينه - خمسة آلاف نسمة.

١٠- تآكل الأراضى الزراعية، حيث تم تحويل ما يقرب من مليون فدان مـن أخصب الأراضى الى مناطق عمرانية خلال الفـــترة مـــن ١٩٥٢ إلـــى ١٩٨٤، وهذه المساحة تقارب ما تم استصلاحه خلال نفس الفـترة، رأدى ذلك إلى ثبات مساحة الأرض الزراعية، التى لا زالت تقــــدر بنحــو ٦ مليون فدان، مع ملاحظة الاختلاف الكبـــير بيـــن الاراضـــى القديمـــة والأراضى الجديدة، من حيث مستوى جودة كل منهما ، مما أثر ســـلبياً فى الانتاج الزراعى.

١١- تناقص نصيب الفرد من الرقعة الزراعية تناقصاً مطرداً، نتيجة الزيـادة العددية فى السكان، والتوسع العمرانى على حساب الرقعة الزراعية.

١٢- إرتفاع اسعار أراضى البناء، وعدم كفاية المتاح منها لتلبية الاحتياجات الاسكانية.

وإزاء هذه المشكلات الحضرية، فقد كان من الضرورى إعادة توزيع الأنشطة والسكان إقليميا خارج وادى النيل والدلتا، وتنمية بعض المناطق الصحراوية وضمها إلى الحيز العمرانى وذلك من خلال تبنى الدولة لسياسة إنشاء المدن الجديدة.

سياسة إنشاء المدن الجديدة فى مصر:

بدأت أولى الخطوات الجادة لوضع سياسة إنشاء المدن الجديدة فى مصر، بصدور القرار الجمهورى رقم ٢٤٩ لعام ١٩٧٧، بشأن إنشاء مدينة العاشر من رمضان، وذلك بعد أن أتضح عدم نجاح وسائل العلاج الوقتية مثل تنظيم الاسرة وتقليل الهجرة وتحويل الاستثمارات الصناعية خارج المدن - لحل المشكلات الحضرية، وعدم تجاوزها لأن تكون أكثر من حلول قصيرة الأجل لهذه المشكلات.

ثم جاءت إستراتيجية التنمية الاقليمية ١٩٧٨ - ١٩٨٢، لتحدد أهداف إنشاء المدن الجديدة كمناطق جذب فى الصحراء، كما يلى:-

١- زيادة الدخل الإقليمى والقومى، باعتبار أن هذه المدن تمثل فى حقيقتها مجتمعات إنتاجية تؤدى إلى زيادة القاعدة الاقتصادية للدولة.

٢- تخفيف الضغط السكانى على المدن الكبرى.

٣- توفير فرص عمل للسكان، كأساس لنمو هذه المدن الجديدة.

كما تم صياغة الأهداف الرئيسية للتعمير وإنشاء المجتمعات الجديدة في المدى الطويل ضمن إطار الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٨٣/٨٢ - ١٩٨٧/٨٦، وذلك على النحو التالي:-

١- كسر حدة الكثافة السكانية العالية، وتخفيف العبء على المناطق والمدن الحالية، وذلك بالخروج إلى صحراء مصر وسواحلها، حيث توجد مصادر للثروات الطبيعية تصلح لإقامة قاعدة اقتصادية لمجتمعات عمرانية جديدة.

٢- إنشاء مجتمعات عمرانية، تمتص جانباً من التكدس السكاني في المدن القائمة، بإنشاء مناطق سكنية متكاملة المرافق والخدمات بامتداد المدن الكبرى منها، وفي المناطق غير الصالحة للزراعة وذلك في اطار تخطيط عمراني مبني على أسس علمية سليمة.

٣- إحداث تغيير أساسي في الهيكل الاقتصادي والعمراني المصري، مع التركيز على معالجة الاختناقات التي فرضتها سنوات الركود الاقتصادي.

٤- العمل على أن يمتد العمران إلى خارج الرقعة المأهولة حالياً، أي خارج المدن والقرى، لاستيعاب الجزء الأكبر من الزيادة السكانية المتوقعة.

٥- امتصاص تيارات الهجرة الداخلية، وتغيير مساراتها إلى المدن الجديدة، حتى لا تسبب ضغطاً على المراكز والمدن الحضرية الحالية.

٦- إنشاء المدن الجديدة في إطار تخطيط إقليمي عمراني، منبثق من تخطيط قومي عام، يسهم في تعديل الخريطة السكانية لمصر.

٧- العمل على توطين الصناعات فى مناطق محددة (مواقع المدن الجديدة)، للاستفادة من الوفورات الاقتصادية للمشروعات الصناعية.

٨- خلق حافز لتدفق رؤوس الأموال الى المناطق الجديدة، وذلك من خلال تهيئة الظروف المناسبة للمشروعات فى مجال الانتاج الصناعى وفى مجال الخدمات.

وبعد أن تبلورت فكرة التعمير والمدن الجديدة، جاء المشرع المصرى بالقانون رقم ٥٩ لعام ١٩٧٩ فى شأن المجتمعات العمرانية الجديدة. ليضع الاطار التشريعى لسياسة المدن الجديدة، ويحدد الجهة الادارية المسئولة عن تنفيذ هذه السياسة حيث نص على انشاء هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة لتكون هى - دون غيرها - جهاز الدولة المسئول عن تنفيذ هذه السياسة وذلك وفقاً لنص المادة ٢٧ من قانون المجتمعات العمرانية الجديدة، والتى حددت أيضاً اختصاصات هذه الهيئة، فيما يلى:-

١- رسم السياسات وإعداد الخطط والبرامج الخاصة بإنشاء وتنمية المجتمعات العمرانية الجديدة، والتنسيق فيما بينها

٢- إجراء الدراسات الخاصة باختيار أنسب المواقع للمدن العمرانية الجديدة.

٣- تنظيم وتنسيق وتبادل المشورة مع الوزارات والهيئات والجهات التى تعمل فى أنشطة التعمير، وما يتصل بها من دراسة وتنفيذ المرافق الاقليمية ومنشآت الخدمات لمشروعات المجتمعات العمرانية الجديدة.

٤- اجراء التخطيط العام والتفصيلي للمواقع التي يتم اختيارها وفقاً لاحكـــام هذا القانون.

٥- عقد القروض أو الحصول على منح، وذلك وفقاً للقواعد المقررة قانونـاً، بالاضافة إلى ما يخص الهيئة من اعتمادات بما يضمن التمويل الكـــافي للمشروعات.

٦- للهيئة الحق في تقسيم المجتمع العمراني الجديد إلى مدن وقرى ومنـــاطق وأحياء تضع لكل منها الاشتراطات والمواصفـــات والنمـــاذج البنائيـــة الخاصة بها.

كما نصت المادة رقم ٤٤ من نفس القانون على الآتي:-

١- يجوز للهيئة أن تنشئ جهاز لتنمية المجتمـــع العمرانـــي الجديـــد وإدارة المرافق والمشروعات الداخلة فيه.

٢- تحدد الهيئة سلطات واختصاصات هذا الجهاز وفقاً لكل حالة على حـــدة وما يكون من قراراته نهائياً أو خاضعاً لتصديق سلطة أعلى بالهيئة.

هذا، وقد تبلورت سياسة إنشاء المدن الجديدة في مصر بحيث يمكـــن تحديدها من خلال محورين أساسيين، هما:-

١- تصنيف المدن المصرية الجديدة.

٢- السياسات الادارية الخاصة بإنشاء المدن المصرية الجديدة.

وسوف يتم تناول كل محور منهما على حدة، كالآتي:-

أ- تصنيف المدن المصرية الجديدة:

يمكن تصنيف المدن المصرية الجديدة وفقاً لمعيار القاعدة الاقتصادية وذلك على النحو التالي:-

١- مدن مستقلة:

وهى المدن الجديدة التى تقوم على قواعد اقتصادية تهدف الى تحقيق اكتفاء ذاتى - يجعلها لا تعتمد اقتصادياً على المدن القائمة، كما تهدف الى تحقيق توازن بين كل من عدد السكان وفرص العمل بها، ويتم توطينها فى مواقع تبعد عن المدن القائمة بمسافات تدعم استقلالها الذاتى.

ويمكن تصنيف هذا النوع من المدن الجديدة إلى مجموعتين فرعيتين، هما:-

* **مدن صناعية مستقلة:-**

وهى المدن التى تعتمد قاعدتها الاقتصادية على التصنيع، ومن أمثلتها مدينة العاشر من رمضان ومدينة السادات ومدينة برج العرب الجديدة (العامرية).

* **مدن خدمية مستقلة:**

وهى المدن التى تنشأ فى مناطق استصلاح واستزراع الاراضى الجديدة، ويكون الهدف من إنشاء هذا النوع من المدن، هو توفير أنشطة القاعدة الاقتصادية الخادمة، وتقوية انشطة القاعدة الاقتصادية الأساسية، من خلال إضافة أنشطة زراعية، وذلك لخلق مجتمعات متكاملة ومستقرة بعيداً عن المجتمعات القائمة، ومن أمثلتها مدينة الصالحية الجديدة.

ب – مدن تابعة:

هى المدن الجديدة التى يتم انشاؤها حول المدن القائمة – أو بالقرب منها – بهدف امتصاص الفائض السكانى لها فى الاجل القصير والتخفيف عن المرافق والخدمات المتاحة بها.

– ويمكن أيضا تصنيف هذا النوع من المدن الجديدة إلى ثلاث مجموعات فرعية هى:

* **مدن جديدة داخل الحيز العمرانى لمدن القائمة**

وهى المدن التى يطلق عليها مدن إقامة Dermitories Cities وهى مدن تابعة، لا تهدف إلى تحقيق توازن بين كل من عدد السكان وفرص العمل بها، وتشبه المشروعات الكبرى التى يغلب عليها طابع الاسكان، ومن أمثلة هذا النوع من المدن: ١٥ مايو والسلام والنهضة والتجمعات العمرانية العشرة حول القاهرة الكبرى.

* **مدن جديدة قريبة من مدن قائمة.**

وهى المدن الجديدة التى لا تبعد مواقعها عن المدن القائمة بمسافات تكفى لاعتبارها مدناً مستقلة – حتى وإن توافر بها قاعدة اقتصادية ومن أمثلتها مدينة ٦ أكتوبر (تبعد ١٠ كم عن أهرامات الجيزة) ومدينة العبور (تبعد ١٢ كم عن مطار القاهرة) ومدينة دمياط الجديدة (تبعد حوالى ١٠ كم عن مدينة دمياط).

• مدن جديدة توأم لمدن قائمة:

وهى المدن التى يفصل بينها وبين المدينة الأم فاصل طبيعى، قد يكون نهرا أو جبلاً أو قناة، ويتم ربطهما ببعض عن طريق الأنفاق الأرضية أو الكبارى العلوية، ويهدف هذا النوع من المدن إلى تخفيف الأعباء عن المدينة القائمة (الأم).

ومن أمثلتها: مدن بنى سويف الجديدة والمنيا الجديدة وأسيوط الجديدة (الصفا) وسوهاج (أخميم) والأقصر الجديدة (طيبة) وأسوان الجديدة، ولا يفصل هذه المدن جميعاً عن المدن الأم، إلا نهر النيل.

السياسات الادارية الخاصة بإنشاء المدن العصرية الجديدة

قامت الحكومة المصرية بوضع مجموعة من السياسات الادارية والتى تستهدف جذب الاستثمار والعمالة إلى المدن الجديدة. ويمكن تحديد أهم هذه السياسات، فيما يلى:-

١- قيام هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة بإقامة مشروعات البنية الاساسية، والمتمثلة فى شبكة النقل والمواصلات وشبكة الاتصالات السلكية واللاسلكية والمياه والصرف الصحى والكهرباء، مع مراعاة تفادى المشكلات التى تتعرض لها المدن القائمة حين تخطيط وتنفيذ المدن الجديدة وذلك بهدف توجيه المشروعات الاستثمارية الى المدن الجديدة، وتمهيد الطريق لها للعمل بصورة منتظمة.

٢- وقف منح تراخيص للتوسعات الصناعية، أو لإقامة مشروعات جديدة في أماكن التركيز الصناعي، وتوجيه ذلك كله إلى المدن الجديدة، بهدف الحد من ارتفاع درجة التركيز الصناعي، لبعض الأقاليم أو المدن الكبرى.

٣- التزام الدولة بتوفير الخدمات الأساسية بالمدن الجديدة، مثل التعليم والصحة والتموين والتليفونات والسجل المدني والشهر العقاري والجوازات والجنسية والشرطة والاسعاف والمطافئ ومراكز الشباب وأماكن للترفيه.

٤- توفير الوحدات السكنية اللازمة لأصحاب المشروعات الاستثمارية والعاملين بها.

٥- تقديم التسهيلات الادارية اللازمة لاستقطاب المستثمرين إلى المدن الجديدة، وأهم هذه التسهيلات هي:-

- تخصيص مكتب دائم بمقر الهيئة العامة للتصنيع يسمى مكتب الاستثمار الصناعي للمصريين بالمدن الجديدة، بهدف تبسيط الاجراءات وتوحيد الجهة التي يتعامل معها المستثمرون، وتوفير الوقت والجهد اللازمين للحصول على الموافقات الأساسية، للترخيص بإقامة المشروعات وتخصيص الأراضي اللازمة لها.
- السماح بتأسيس جمعية للمستثمرين في كل مدينة جديدة، ترعى شئونهم وتعبر عن مشكلاتهم ومطالبهم أمام الأجهزة المركزية

والمحلية المختصة، ويتم مشاركة المستثمرين من خلالها فى تنمية وإدارة المدن الجديدة.

- قيام هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، وأجهزة تنمية المدن التابعة لها بإصدار تراخيص البناء ومنح رخص مزاولة النشاط داخل المدن، بالشكل الذى يجنب المشروعات الاستثمارية الدخول فى دوامة الحلقة المفرغة للتعقيدات الادارية، وهى التى يعانى منها النشاط الاقتصادى فى مصر

٦- تقديم التسهيلات المالية الحكومية للمستثمرين، بهدف تشجيعهم على استثمار أموالهم فى المدن الجديدة وأهم هذه التسهيلات هى:-

- إعفاء المشروعات الاستثمارية المقامة بالمدن الجديدة من ضريبة الارباح التجارية والصناعية، وملحقاتها لمدة عشر سنوات إعتباراً من أول سنة مالية تالية لبداية الانتاج.
- إعفاء هذه المشروعات من الرسوم الجمركية، وغيرها من الرسوم على الواردات اللازمة من آلات ومعدات وتجهيزات رأسمالية لازمة لأقامتها بالمدن الجديدة.
- إعفاء هذه المشروعات من الضرائب والرسوم على فوائد القروض والتسهيلات الائتمانية المعقودة بالعملة الاجنبية.
- إعفاء عائد المال المستثمر فى المشروعات الموافق عليها من ضريبة إيرادات القيم المنقولة وملحقاتها لمدة عشر سنوات.

- جواز تحويل الاجانب بالمدن الجديدة حصة لا تجـــاوز ٥٠% مـــن مرتباتهم ومكافآتهم التي يحصلون عليها داخل مصر بالنقد الاجنبـــي الى الخارج.
- تقديم مباني جاهزة لصغار المستثمرين صالحة لممارسة نشـــاطهم، إما على سبيل التمليك أو الإيجار وذلـــك بـــهدف تشـــجيع وتنميـــة الصناعات الصغيرة.

٧- تقديم مجموعة من التسهيلات المالية والادارية لجذب العاملين الى المـــدن الجديدة وأهم هذه التسهيلات هي:-

- تيسير الحصول على قطعة أرض أو وحدة سكنية في إحدى المـــدن الجديدة، وذلك من حيث السعر وطريقة السداد وآجال التقسيط وسعر الفائدة.
- منح العاملين قرض تعاوني لبناء مساكنهم، بهدف تشجيع المواطـــن على اقتناء قطعة أرض يساهم ببنائها فـــي حـــل أزمـــة الاســـكان المتفاقمة.
- إعفاء المواطنين من الضريبة على العقارات المبنيـــة والضرائـــب والرسوم الاضافية المتعلقة بها لمدة عشر سنوات من تـــاريخ إتمـــام العقار وصلاحيته للإنتفاع به.
- التزام الهيئة بتوفير الوحدات السكنية المناسبة لمســـتويات الدخـــول المختلفة (اسكان اقتصادي منخفض التكـــاليف - متوســـط - فـــوق المتوسط).

- يمنح بنك التعمير والاسكان أو الهيئـــة العامـــة لتعاونيـــات البنـــاء والاسكان مبلغ ١٠ آلاف جنيه من ثمن الوحـــدة الســـكنية كقـــرض تعاونى، يقسط على أربعين عاماً بفائدة تعاونية ٣% سنوياً.
- تأسيس جمعية خاصة بالمقيمين فى كل مدينة جديدة تسمى جمعيـــة تنمية المجتمع، لرعاية شئونهم والتعـــرف علـــى المشـــكلات التـــى تواجههم، والعمل على حلها، بالتنسيق مع الأجهزة المحلية بالمدينـــة، كما أنها توفر الفرص لمشاركة العاملين فى تنمية وادارة المدينة.
- تخصيص مكتب توظيف دائم داخل كل جهاز تنمية لمدينة جديـــدة، بحيث يتلقى طلبات التوظف من المواطنين الراغبين فى العمل، كمـــا يتلقى احتياجات المستثمرين من العمالة، ويقوم بالتنسيق بين كليـــهما، لتحقيق مصالح كل منهما.

خامساً: ترشيد إدارة التنمية الريفية:

ماهية التنمية الريفية:

تمارس الوكالة الدولية للتنمية الريفية أنشطتها التنموية فـــى مصـــر، وغيرها من الدول النامية، وفقاً للتعريف الذى قدمته للتنمية الريفية المتكاملـــة، باعتبارها مجموعة من الانشطة الخدمية والاجتماعيـــة، اللازمـــة لتحســـين

الظروف والأوضاع الريفية، بالاضافة إلى بعض الأنشطة المتعلقة بالانتـــاج وتخليق الدخل. (١)

ويؤكد البعض على أن جوهر التنمية الريفية يكمن في القدرة علـــى تحقيق الاكتفاء الذاتي، وهذا يتطلب الاستغلال الأمثل للموارد المحلية للقريـــة، والمشاركة الفعالة للجماهير العريضة، لتحسين مستواها المعيشي. (٢)

كما يعرف البعض الآخر التنمية الريفية، على أنها أسلوب لمواجهـــة التخلف، وحركة للتغيير الإرتقائي الجذري المستمر والمخطط لمهام الأجـــهزة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية القروية وذلك من خلال تطويـــر الأنشطة التنموية بشكل متكامل ومتوازن، وعلى المستوى الحكومي والأهلي، وبما يحقق العدالة بين سكان الريف بعضهم البعض من ناحية، وبين ســـكان الريف وسكان المدن من ناحية أخرى. (٣)

---

(1) Charles F. Sweet, Rerspectives on the process Approach, to rural Development, paper read at the U.S. Aid African Agriculture conference Ibadan Nigeria Auyest 1978, P.8.

(2) Hunter Guy, et al., Policy and practice in Rural Development, London, The English Language Book Society, 1978, P. 257.

(٣) د. محمد نبيل جامع وآخرون، التحليل الشامل لاسباب تخلف القرية المصرية، الجـزء الأول، التقرير الرئيسي، الاسكندرية: كلية الزراعة ١٩٨٧، ص٧.

ويركز تعريف آخر للتنمية الريفيـــة، علـــى المتغـــيرات الأساســـية التالية:[1]

١- زيادة الانتاج الزراعى، وإقامة المؤسسات الانتاجية والتسويقية اللازمـــة لذلك.

٢- زيادة فرص العمل، سواء فى الزراعة أو الصناعات الزراعيـــة، وذلـــك بالاضافة إلى الانشطة غير الزراعية فى المناطق الريفية.

٣- تحقيق المزيد من العدالة فى توزيع الدخل، عن طريق إجراء التغيـــيرات الهيكلية لصالح غالبية سكان الريف الفقراء.

٤- تعبئة المشاركة الفعالة فى عملية صنع القرارات على المستوى المحلـــى للقرية.

٥-تحسين أحوال السكان بشكل متواصل، وذلـــك فـــى النواحـــى الصحيـــة والتعليمية والغذائية، والجوانب الخاصـــة بتنظيـــم الأســـرة والاقتصـــاد المنزلى والبيئة.

٦- تحقيق التكامل بين الاجراءات التى تتخذها الأجهزة الحكومية والـــهيئات التى ترعى شئون المزارعين، وبما يحقق التنمية الريفية المتكاملة، مـــن خلال برنامج موحد يتولاه جهاز محلى مختص بذلـــك علـــى مســـتوى القرية.

---

[1] د. محمد رياض الغنيمى، إدارة التنمية الريفية، المؤتمـــر العربـــى الرابـــع لـــلادارة المحلية، المملكة المغربية (طنجة) الدراسات والبحـــوث النظريـــة، المجلـــد الأول، القاهرة: جامعة الدول العربية، ١٩٧٨، ص ٣.

وعلى الرغم من تعدد وتنوع التعاريف الخاصة بالتنمية الريفية، إلا أنه يلاحظ عليها جميعاً، أنها تدور حول معنى ومضمون واحد، بحيث يمكن للباحث تعريفها على أنها تلك الجهود المركزية والمحلية المنظمة والمتواصلة والتى تستهدف الارتقاء بالواقع الاقتصادى والاجتماعى والمعيشى لسكان القرية، إلى مستوى أفضل مما هى عليه.

ولذلك، فقد حظيت عملية التنمية الريفية باهتمام كبير من جانب القيادات السياسية والتنفيذية والشعبية - سواء على المستوى القومى أو المستوى المحلى - بحيث أصبح ينظر إليها الآن على أنها حجر الزاوية فى تحقيق التنمية القومية الشاملة.

كما بذلت جهوداً عديدة من أجل تحقيق التنمية الريفية فى مصر، ترتب عليها توفير بعض الخدمات والمرافق الأساسية وإنشاء بعض المشروعات التنموية بالقرى، ومع ذلك فإن هناك شعورا عاما من جانب المجتمع بمختلف مستوياته بأن الريف لا زال متخلفا بدرجة كبيرة، خاصة فى ضوء الحقائق التالية:- [1]

١- التزايد المستمر والسريع فى عدد السكان.

٢- استمرار الفجوة الواسعة بين مستوى معيشة سكان المناطق الحضرية والمناطق الريفية.

٣- الاعتماد على أنماط تقليدية فى تحقيق التنمية الريفية بالمحافظات المختلفة.

---

[1] د. حسن حسنى، مصدر سبق ذكره، ص.ص ١١-١٢.

٤- زيادة تطلعات أبناء الريف المصرى، نتيجة زيادة نسبة التعليم وسهولة الانتقال وتوافر وسائل الاعلام والاتصال.

٥- أن بعض امكانيات القرية المصرية لم يتم استغلالها حتى الآن، كما أن البعض الآخر منها قابل للتطوير والتنمية بتكاليف زهيدة وفى وقت قصير نسبياً.

وعلى ذلك فأن استغلال مثل هذه الامكانيات، يمكن أن يعود بمردودات عديدة على مستوى القرية، ثم يتعداها إلى المستوى الإقليمى والمستوى القومى.

خصائص ومجالات التنمية الريفية:

من خلال استعراض ماهية التنمية الريفية على النحو السابق، يمكن تناول أهم خصائص التنمية الريفية، على النحو التالى:-

١- تعتبر القرية هى الوحدة الأساسية للتنمية الريفية، مع الأخذ فى الاعتبار أن كل قرية تختلف نسبياً عن مثيلتها، من حيث طبيعة مشكلاتها والموارد المتاحة لها. [١]

٢- أن التنمية الريفية عملية متكاملة، وذات جوانب متعددة (اقتصادية واجتماعية وفنية وعمرانية وادارية).

٣- أن التنمية الريفية محصلة تعاون الجهود المركزية مع الجهود المحلية وبما يحقق التنسيق بين كليهما، من أجل تحسين أحوال سكان القرى.

---

[١] د. أحمد كمال أحمد وآخرون، إتجاهات فى اعادة بناء وتنمية القرية المصرية، (القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٧٦)، ص ٣٠.

٤- أن التنمية الريفية ليست عملية عشوائية، وانما هـي عمليـة مخططـة، بمعرفة الخبراء والمتخصصين، وبمشاركة من جانب القيادات الرسـمية التنفيذية والشعبية والقيادات غير الرسمية في المجتمع الريفي.

٥- أن التنمية الريفية عملية مستمرة ومتواصلة، نظـراً لاختـلاف طبيعـة المتغيرات السلوكية والاقتصادية والاجتماعية التي تطرأ علـى مجتمـع القرية من وقت لآخر.

٦- أن استراتيجية التنمية الريفية، مـا هـي فـي الواقـع إلا جـزء مـن الاستراتيجية الكلية للتنمية القومية.

٧- تتعدد وتتنوع مجالات التنمية الريفية، بحيث يمكن تصنيفها إلـى ثـلاث مجموعات أساسية هي:-

- ***المجالات الاقتصادية للتنمية الريفية:-***

ويتمثل أهمها في : الميكنـة الزراعيـة ، الـتركيب المحصولـي ، الجمعيات التعاونية الزراعية ، الإرشاد الزراعي ، إدخال أصنـاف وتقـاوى جديدة، مقاومة الآفات الزراعية، تحسين الأراضي والحفاظ على خصوبتـها، التسويق التعاوني للحاصلات الزراعية، الخدمات البيطرية، تسمين الماشـية، تربية الدواجن، المجازر الآلية، المزارع السمكية، تربية دودة الحرير، إنشـاء المناحل، محطات البيض، تربية الأغنام، تربية الارانب، تصنيع المخلفـات، مشروع الأسر المنتجة، مشاغل الفتيات، التدريب المهني، بنك القرية، تنميـة المدخرات المحلية، المشروعات الصغيرة، السـياحة الريفيـة، وتخصيـص المعونات الأجنبية لمشروعات التنمية بالقرية.

- ***المجالات الاجتماعية للتنمية الريفية:***

ويتمثل أهمها في: برامج تنظيم الأسرة، برامج محو أمية الكبار، برامج تدريب العاملين في مجالات التنمية بالقرية، فصول تقوية التلاميذ مكاتب تحفيظ القرآن الكريم، مركز رعاية الأمومة والطفولة، والحضانة بالقرية، مركز شباب القرية، قوافل الشباب وكتائب الاصلاح الريفي، المكتبة الريفية بالقرية، الرعاية الاجتماعية للحرفين، مكتب التوجيه والارشاد الأسرى رعاية المعوقين وكبار السن، الاحتفالات بالمناسبات الدينية والوطنية ندوات ومؤتمرات عامة بالقرية، جريدة القرية، دار مناسبات القرية.

- ***الخدمات والمرافق الأساسية:***

ويتمثل أهمها في: إنشاء وترميم وتوسيع المدارس، إنشاء وترميم وتوسيع المعاهد الأزهرية، إنشاء وترميم وتوسيع الوحدة الصحية، إنشاء وترميم وتوسيع الوحدة المجمعة الريفية، إنشاء وترميم وتوسيع المساجد وتوفير مياه الشرب النقية، الصرف الصحى بالقرية، إقامة وصيانة الكبارى، اقامة وتنظيم الاسواق العامة، ردم البرك والمستنقعات تمهيد ورصف الطرق إنشاء المخابز الآلية، تطهير المصارف، أنظمة الرى بالقرية، مكتب البريد، والتلغراف والتليفون، شبكات الانارة العامة، مركز الاسعاف الطبى مشروعات النظافة العامة وتجميل القرية، التخطيط العمرانى للقرية، الدفاع المدنى ومكافحة الحرائق نقل الركاب من والى القرية تشجير الطرق بالقرية، اللوحات الارشادية بالقرية المظلات العامة، مقاومة الامراض المتوطنة، مكافحة الحشرات المنزلية، والجمعيات التعاونية الاستهلاكية.

الأجهزة الادارية المعنية بالتنمية الريفية:

يمكن تصنيف أهم الأجهزة الادارية المعنية بتحقيق التنمية الريفية إلى مجموعتين أساسيتين، وذلك على النحو التالى:ـ (١)

أ- أهم الاجهزة المركزية المعنية بالتنمية الريفية:

- جهاز بناء وتنمية القرية المصرية: الذى تم إنشائه بموجب تنفيذ القرار الجمهورى رقم ٨٩١ لسنة ١٩٧٣.
- الادارة المركزية للتعاون والتنمية الريفية، التابعة لوزارة الزراعة.
- وزارة الادارة المحلية.
- الأمانة العامة للحكم المحلى.
- بنك التنمية والائتمان الزراعى.
- جهاز التنمية الشعبية.
- مشروع القرى المنتجة.
- مشروع المزارع الصغيرة.
- جهاز الصناعات الحرفية والتعاون الانتاجي.
- صندوق دعم الصناعات.

---

(١) رئاسة الجمهورية، موسوعة المجالس القومية المتخصصة ١٩٧٤ – ١٩٩٠، المجلد التاسع ، القسم الرابع، الادارة المحلية، زيادة انتاجية القرية المصرية ، القاهرة: ١٩٩٠ ص. ٤٥٤.

- أحمد جمال الدين محمد محمد طلعت، سياسات التنمية الريفية فى مصر: دراسة إجتماعية تاريخية لقرية مصرية، رسالة ماجستير غير منشورة، الزقازيق: كلية التجارة، جامعة الزقازيق، ١٩٩٣ ص.ص. ٢٨٧-١٩١.
- – د. أحمد كمال أحمد، مصدر سبق ذكره، ص ٢٤٩.

ب- أهم الاجهزة الادارية المحلية المعنية بالتنمية الريفية:

- ادارة بناء وتنمية القرية بديوان عام كل محافظة.
- صندوق التنمية المحلية بالمحافظة.
- مشروع الأسر المنتجة بالمحافظة.
- بنوك القرية.
- الجمعيات التعاونية الزراعية بالقرى.
- الوحدة المحلية القروية.
- المجلس الشعبى المحلى للقرية.
- الوحدات الاجتماعية بالقرى.
- جمعية تنمية المجتمع بالقرى.
- مراكز الشباب والنوادى الرياضية.
- الوحدات المجمعة الريفية.
- جمعية الاصلاح الريفى.

عملية صنع القرارات المحلية من أجل التنمية الريفية:

تسعى الأجهزة الادارية الرسمية سواء المركزية أو المحلية المعنية بتحقيق التنمية الريفية، إلى ترشيد عملية صنع القرارات المحلية المرتبطة بها، وذلك من خلال العمل على تشجيع كافة صور المشاركة الفعالة فى هذه العملية، بل ومن جانب كافة الاطراف المرتبطة بها (المواطنون / الموظفون / القيادات الريفية الرسمية / القيادات الريفية غير الرسمية).

ولذلك، أصبح لعملية تبادل المعلومات فى اتجاهين بين هذه الاطراف أهمية كبرى خاصة فى المرحلتين الأوليتين من مراحل عملية صنع القرارات المحلية من أجل التنمية الريفية (مرحلة تحديد الأهداف ومرحلة تقرير الأولويات).

هذا، ويمكن تصنيف المزايا المترتبة على المشاركة فى هذه العملية الى مجموعتين فرعيتين هما:-

١- على مستوى السلطات المحلية القروية: فإن المشاركة فى عملية صنع القرارات المحلية من أجل التنمية الريفية تعتبر وسيلة لتسهيل وتيسير تنفيذ هذه القرارات كما أنها تشكل ضماناً ضد أية صراعات أو خلافات يحتمل ظهورها فى المستقبل.

٢- على مستوى المواطنين: فإن هذه المشاركة تتيح الفرصة لهم للتأكد من أنهم قد أثروا فى عملية صنع القرارات المحلية من أجل التنمية الريفية كما أن مطالبهم واحتياجاتهم كانت وستكون موضع الاعتبار والاهتمام من جانب السلطات المحلية والقومية، وبما يحقق تجاوبهم مع متطلبات تنفيذ برامج التنمية الريفية ذاتها.

كما أكد المؤتمر القومى للتنمية الريفية مؤخراً ، على ضرورة الاهتمام بالمشاركة فى عملية صنع القرارات المحلية، بإعتبارها حجر الاساس فى تحقيق التنمية الريفية، وطالب أيضاً بأن تقوم المنظمات الأهلية

غير الحكومية بدورها الفعال فى حشد وتعبئة الجماهير وتحريكها نحو المساهمة فى تخطيط وتنفيذ وتمويل ومتابعة برامج التنمية الريفية. (١)

وبصفة عامة، فإن ترتيب اهتمامات المواطنين فيما يتعلق بالمشاركة فى عملية صنع القرارات المحلية ينصرف أولاً إلى تحسين وتطوير الخدمات والمرافق المحلية، ثم يلى ذلك فى الأهمية السياسات الطموحة والفعالة لتحسين البيئة الريفية ككل، ثم يأتى فى المؤخرة النواحى الثقافية. (٢)

واذا كان اتخاذ القرار المحلى يعتبر مرحلة تالية لمراحل صنعه، كما أن تقييم نتائج التنفيذ تعتبر أيضاً مرحلة تالية لصنعه. (٣) بالإضافة إلى أنه من صميم اختصاصات أجهزة مركزية ومحلية معنية بذلك.

فإنه يمكن للباحث حصر مراحل عملية صنع القرارات المحلية فى ثلاث مراحل أساسية، هى:- (٤)

١- مرحلة تحديد الأهداف وتشخيص المشكلات المحلية القروية.

---

(١) توصيات المؤتمر القومى للتنمية الريفية ١٥-١٦ أكتوبر ١٩٩٤، القاهرة: وزارة الادارة المحلية، ١٩٩٤.

(٢) المنظمة العربية للعلوم الادارية، موسوعة الحكم المحلى، الاساسيات النظرية للحكم المحلى، الجزء الأول، مصدر سبق ذكره، ص ٢٩٤.

(٣) د. ناجى خشبة، محاضرات فى الادارة العامة، (القاهرة: مكتبة احمد خليل، ١٩٨٩)، ص. ٧٠.

(٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب، د. عبد الغنى بسيونى عبد الله، علم الإدارة العامة، دراسة لماهية الإدارة العامة ومراحل العملية الإدارية الاسكندرية بدون ناشر ١٩٨٩، ص.ص ٤٤٣ – ٤٥٦.

٢- مرحلة تقرير الأولويات والبدائل المتاحـــة، لتحقيـق الأهـداف وحـل المشكلات المحلية القروية.

٣- مرحلة المفاضلة بين الأولويات والبدائل المتاحة.

وعلى الرغم من الصعوبات التى تنطوى عليـها عمليـة المشـاركة الشعبية فى صنع القرارات المحلية من أجل التنمية الريفية، نتيجة انخفـاض مستوى الوعى لدى القرويين عن العملية الإدارية ومتطلبـات ممارسـتها - وبالتالى بطء اتخاذ القرارات المحلية ذاتها - بالإضافة إلى سـيطرة الدوافـع الخاصة عليهم أحيانا، فإن هذا لا يعنى بالضرورة الإستغناء تماما عن تطبيـق مبدأ المشاركة فى عملية صنع القرارات المحلية من أجل التنمية الريفية.

ولذلك، يصبح من المنطقى تنظيم عملية المشاركة فى صنع القرارات المحلية من أجل التنمية الريفية، بشكل يتفق مع المتغيرات البيئة لواقع القريـة المصرية من ناحية، والاستفادة القصوى من المزايا المترتبة علـى تطبيـق المشاركة فى صنع هذه القرارات من ناحية أخرى.

سادساً: تحديث نظام الادارة المحلية فى مصر.

تتعرض بيئة الإدارة العامة المعاصرة لمتغيرات متتالية ومتعاقبة فـــى عالم سريع التغير، بحيث أصبحت الإدارة بأسلوب الأمس أو حتـــى أســلوب اليوم غير مناسب للتعامل مع تحديات اليوم والغد، فمثلاً بعد أن كـــان إنتـــاج وتقديم الخدمات العامة احتكاراً حكومياً، أصبحت بعض المنظمـــات العامـــة، وقد وجدت نفسها فى منافسة متزايدة مع القطاع الخاص فى مجالات معينـــة، مثل التعليم والصحة والنقل والاتصالات البريدية والسلكية واللاسلكية، كمـــا أصبحت جودة الخدمات الحكومية مطلباً أساسياً للوفـــاء برســـالة الوحـــدات الحكومية والمحلية، للتخفيف عن كاهل طـــالبى الخدمـــة مـــن المواطنيـــن والمستثمرين.[١]

وإذا كان تحقيق حياة أفضل للمواطنيـــن مـــا زال وســـيظل الـــهدف الأسمى للإدارة العامة، وإذا كانت حاجـــات ومطـــالب وطموحـــات هـــؤلاء المواطنين بطبيعتها متعددة ومتنوعة ومتجددة باستمرار فإن التغيير والتطويـــر المخطط لابد وأن يوجه لإحداث التكيف مع متغير البيئـــة الجديـــدة لـــلإدارة

---

(١) د. أحمد سيد مصطفى، الاتجاهات الفكرية وموضوعات البحث الجديـــدة فـــى مجـــال الإدارة العامة، أبحاث المؤتمر العلمى السنوى عـــن الاتجاهـــات الحديثـــة فـــى إدارة الأعمال القاهرة: ٢٩-٣٠ أبريل ١٩٩٩، المجلس الأعلى للجامعات، اللجنـــة العلميـــة الدائمة لإدارة الأعمال، ص ٣٣٥-٣٣٧.

العامة، وبما يؤدى إلى تشكيل رأى عام إيجابى نحو أجهزة الإدارة العامة سواء على المستوى المحلى أو القومى.

وقد أكدت القيادة السياسية العليا فى مصر اقتناعها بذلك، من خلال إعلانها فى أول مايو ١٩٩٣ برنامج العمل الوطنى للسنوات المقبلة، ووضع الأساس القومى لبناء الدولة العصرية، وذلك على النحو التالى: (١)

١-النهوض بالمناطق العشوائية فى جميع المحافظات.

٢-التوازن فى التنمية بين المحافظات المختلفة وتوفير الخدمات.

٣-علاج واضح لمشكلة البطالة.

٤-زيادة فرص الاستثمار فى كل محافظة.

٥-استمرار زيادة الاستثمار فى مشروعات البنية الأساسية بمشاركة القطاع الخاص.

٦-المحافظة على مشروعات البنية الأساسية التى تم تنفيذها وأصبحت من أكبر قواعد التنمية.

٧-تبسيط قواعد التعامل مع المستثمرين.

٨-تطوير أداء الجهاز الحكومى وتيسير التعامل مع أجهزة الدولة.

---

(١) - وزارة الإدارة المحلية، وصف مصر بالمعلومات، الكتاب السنوى، الإصدار الأول، القاهرة: سبتمبر ١٩٩٣، ص ٣١٥.

- مجلس الوزراء، مصر والقرن والحادى والعشرين، القاهرة: ١٥ مارس ١٩٧٧، ص ٣٣ - ٣٥.

٩-الاهتمام بالمشروعات الصغيرة فى كل المحافظات كأساس للتنمية المحلية.

١٠- توفير الموارد لزيادة الأجور وارتقاء الخدمات.

١١- زيادة حجم الصادرات بالتعاون بين قطاع الأعمال والنقابات والدولة.

١٢- تطوير التعلم والتدريب لزيادة قدرات الأفراد على الإنتاج والإبداع.

وبالدراسة التحليلية المتعمقة لعناصر هذا البرنامج، ومتطلبات تنفيذ كل منها يتضح الدور المتعاظم لوحدات وأجهزة الإدارة المحلية على كافة المستويات، ويظل السؤال المطروح هو: هل هذه الوحدات والأجهزة المحلية قادرة على القيام بالدور المطلوب منها لتنفيذ برنامج العمل الوطنى للسنوات المقبلة؟

الواقع، أن العجز الشديد بقطاع الإدارة المحلية أمر واضح، حيث أثبت قصوره عن قيادة عملية التنمية المحلية فى مصر، لأن دوره انحصر - ولسنوات طويلة - فى تنفيذ عمليات خدمية وتشغيل مرافق عامة على المستوى المحلى، ولكن بتوجيه شديد وتدخل حاسم من الوزارات والأجهزة المركزية[1]، ومن ناحية أخرى فإن المجالس الشعبية المحلية ليس لها دور

---

[1] د. على السلمى، الإدارة المصرية فى مواجهة الواقع الجديد، (القاهرة: مكتبة غريب، ١٩٩٢)، ص ١٣٨.

فعلى فى التخطيط المحلى الإقليمى، مما أدى إلى ضعف مشاركتها فى وضع الخطة العامة للدولة، واقتصار دورها على الرقابة والإشراف[١].

وعلى ذلك، فإن تنمية الإدارة المحلية تصبح أمراً ضرورياً، حتى تتمكن من القيام بدورها كاملاً لتنفيذ برنامج العمل الوطنى للسنوات المقبلة، وهذا بدوره يتطلب توافر مجموعة متنوعة ومتعددة ومترابطة من الدعائم الأساسية التى ترتكز عليها وتستند إليها عملية تنمية الإدارة المحلية فى مصر، والتى أمكن حصرها وتجميعها، ثم تصنيفها إلى ست مجموعات متجانسة وذلك على النحو التالى:

١ – مجموعة الدعائم التشريعية والقانونية:

وتتمثل فى تحديث التشريعات والقوانين بالإدارة المحلية وتطويرها باستمرار، سواء فيما يختص بالعلاقة بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية، أو ما يختص بالعلاقة بين الأجهزة التنفيذية المحلية والأجهزة الشعبية المحلية، أو ما يختص بالعلاقة بين الأجهزة التنفيذية المحلية بعضها البعض، أو ما يختص بالعلاقة بين هذه الأجهزة والعاملين بها من ناحية، وبينها وبين المواطنين من ناحية أخرى.

---

[١] رئاسة الجمهورية، المجالس القومية المتخصصة، تقرير المجلس القومى للخدمات والتنمية الإجتماعية، الكتاب رقم ١٨٢، ص ١٣٨.

٢- الدعائم الإقتصادية والاجتماعية:

وتتمثل فى تطوير الجوانب المختلفة للعمل الاقتصادى والاجتماعى بالمحليات، سواء فيما يتعلق بالتمويل أو الاستثمار المحلى، أو الأنشطة النقابية والتعاونية، أو الرعاية الاجتماعية للمواطنين وللعاملين بالمحليات.

٣- مجموعة الدعائم العلمية والتكنولوجية:

وتتمثل فى تدعيم أواصر التعاون بين الأجهزة المحلية والجامعات والمعاهد العلمية ومراكز البحوث، وتطوير نظم المعلومات المحلية، وتشجيع المبدعين والمبتكرين من العاملين والمواطنين بالمحليات، وتحديث وميكنة بعض الخدمات المحلية، وبرمجة بعض الأعمال بالأجهزة المحلية، والتوسع فى توفير وسائل الأتصال الحديثة بالأجهزة المحلية.

٤- مجموعة الدعائم التنظيمية:

وتتمثل فى تحديث أساليب وإجراءات العمل بالأجهزة المحلية وأساليب وإجراءات التعامل معها، كما تتعلق بتطبيق الأسس الحديثة للتنظيم، مثل تحديد الأهداف وتقسيم الأعمال وتوزيع المسئوليات والسلطات بشكل متوازن، وتشجيع تفويض الصلاحيات، وإعادة التنظيم وفقاً لمتطلبات التكيف مع متغيرات البيئة الجديدة والمتجددة باستمرار.

٥- مجموعة الدعائم السلوكية:

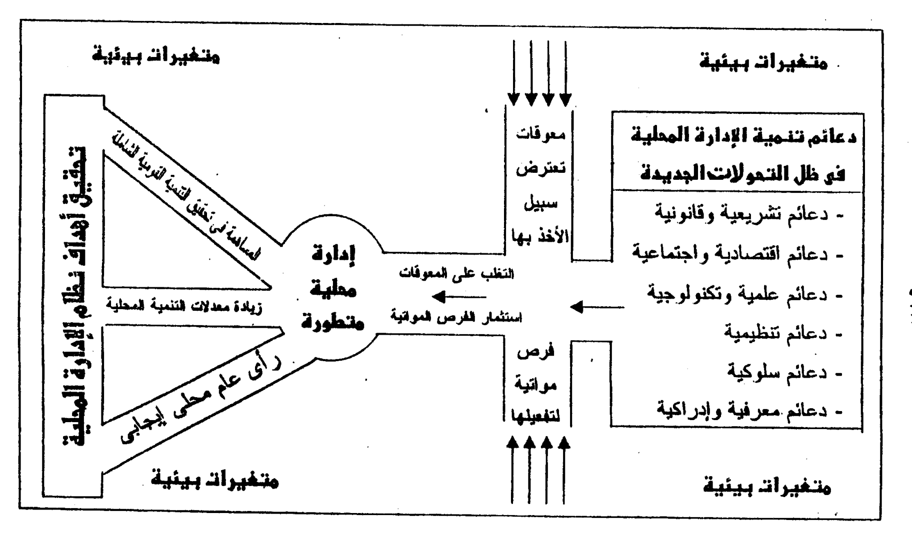
وتتمثل فى الأنماط السلوكية العصرية من جانب العاملين بالأجهزة المحلية مثل إتقان مهارات التعامل، والجدية والموضوعية والتحفيز والعدالة،

والتفويض الصحيح، والقدرة على تحمل المخاطرة، واستثمار الوقت لانجـــاز المهام الوظيفية، والحرص على التفوق على توقعات المواطنين، والزيـــارات الميدانية المفاجئة من جانب كبار المسئولين لمواقع تأدية الخدمات المحليـــة، وكذلك الالتزام الكامل من جانب المواطنين بمتطلبات الحفـــاظ علـــى البيئـــة المحلية وحمايتها من مخاطر التلوث.

٦- مجموعة الدعائم المعرفية (الإدراكية):

وتتمثل فى المفاهيم والقيم المترابطة، التى يلم بها ويدركها العـــاملون بالأجهزة المحلية، مثل المسئولية الاجتماعية، والخدمة العامة، والمشاركة فـى الادارة وصنع واتخاذ القرارات، والالمام بمتغيرات البيئة المحلية، والتفـــاعل الواعى والمستمر معاً، والاهتمام بالمعلومات المرتدة، واحـــترام ديمقراطيـــة الادارة، ومبادئ الانفتاح التنظيمى، والولاء والانتماء للعمل المحلى، والإلمـــام بأسس التنمية الذاتية ومجالات التنمية المحلية.

هذا، ويمكن للباحث تصوير العلاقات التكاملية بيـــن دعـــائم تنميـــة الادارة المحلية والفرص المواتية لتفعيلها، والمعوقات التي تعـــترض ســـبيل الأخذ بها من ناحية، ومدى المساهمة فى تحقيق أهداف نظام الادارة المحليـــة ذاته من ناحية أخرى، وذلك من خلال الشكل التوضيحى التالى.



ديناميكية الإدارة المحلية ودعائم تنميتها

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية:

أ- الكتب:

١-د. إبراهيم درويش، الإدارة العامة: بين النظريـــة والتطبيــق، الطبعــة الثانية، (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٦).

٢-د.إبراهيم درويش، التنمية الإدارية، الطبعـــة الرابعــة، (القـــاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٢).

٣- د. إبراهيم عبد العزيـــز شـيحا، الإدارة العامـــة، العمليـــة الإداريـــة، (الإسكندرية:المكتب العربى الحديث للطباعة والنشر، ١٩٨٤).

٤- د. أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة، الطبعة الخامسة، (القـــاهرة: دار المعارف، ١٩٨١).

٥- د.أحمد رشيد، تنظيم وإدارة المؤسسات العامة، الطبعة الثالثة،(القـاهرة: دار المعارف، ١٩٨٤).

٦- د. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة: مدخل بيئى مقارن (الإســكندرية: دار المعرفة الجامعية، ١٩٨٣).

٧- د. أحمد محمد المصرى، الإدارة المحلية، (الإسكندرية: مؤسسة شـــباب الجامعة، ١٩٨٦).

٨- د. أحمد محمد المصرى، مذكرات فى مبادئ الإدارة العامـــة، (بـــدون ناشر، ١٩٨٤).

٩- د. السيد عليوة، صنع القرار السياسى فى منظمات الإدارة العامة، (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٧).

١٠- د. بكر القبانى، الإدارة العامة، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٥).

١١- د. حسن توفيق، ود. محمد شوقى أحمد شوقى، إدارة المنشآت الإنتاجية، (الزقازيق: مكتبة المدينة، ٨٤/ ١٩٨٥).

١٢- د. حسن توفيق، الإدارة العامة، (القاهرة: الهيئة المصرية العامة لشئون المطابع الأميرية، ١٩٨٤).

١٣- د. حسين رمزى كاظم، الإدارة... والمجتمع المصرى، (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٣).

١٤- د. حسين رمزى كاظم، الإدارة والمجتمع المصرى، (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٢).

١٥- د. حليم حلمى رزق، الإدارة العامة: منظور إدارى، الجزء الأول، (القاهرة: دار الثقافة العربية، ١٩٩٢).

١٦- د. حنفى سليمان، ود. محمد شوقى، ود. محمد العزازى، أصول الإدارة، الزقازيق: مكتبة المدينة، ١٩٩٤.

١٧- د. سمير محمد حسين، تفتيح لبعض نقاط البحث فى مجال العلاقات العامة، طبعة تجريبية، (القاهرة: بدون ناشر، ١٩٨٠).

١٨- د. سيد الهوارى، الإدارة العامة: إدارة الأعمال الحكومية وشبه الحكومية، الطبعة الثالثة، (القاهرة: مكتبة عين شمس، ١٩٧٢).

١٩- د. سيد الهوارى، الإدارة: الأصول والأسس العلمية، (القاهرة: مكتبة عين شمس، ١٩٧٠).

٢٠- د. صفية منشاوى عثمان الخولى، الإدارة العامة: مدخل وظيفى، الطبعة الأولى، (بدون ناشر، ١٩٨٨).

٢١- د. ظريف بطرس، مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها فى النظرية والتطبيق، (القاهرة: مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٧١).

٢٢- د. عادل حسن، الإدارة فى القطاع الحكومى، (بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٨٥).

٢٣- د. عبد الكريم درويش ود. ليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، (القاهرة: مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٧٣).

٢٤- د. عبد العليم محمد عبود، الإدارة العامة: منظور إدارى، (القاهرة: دار الثقافة العربية، ١٩٩٢).

٢٥- د. عبد المجيد السيد، الإدارة فى المنظمات والحكم المحلى (القاهرة: مكتبة عين شمس، ١٩٨٨).

٢٦- د. عبد الملك عودة، الإدارة العامة والسياسة: دراسات فى البيروقراطية والتطبيق الاشتراكى، (القاهرة: مكتبة الانجلو المصرية ١٩٦٣).

٢٧- د. عزيزة الشريف، علم الإدارة العامة، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٦).

٢٨- د. على الحبيبى، الإدارة العامة، (القاهرة: مكتبة عين شمس، ١٩٨١).

٢٩- د. على السلمى، تطور الفكر التنظيمى، (القاهرة: مكتبة غريب، ١٩٧٥).

٣٠- د. على السلمى، الإدارة المصرية: رؤية جديدة، (القـــاهرة: الهيئـــة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٩).

٣١- د. على السلمى، الإدارة العامة، (القاهرة: مكتبة غريب، ١٩٨٧).

٣٢- د. على السلمى، الإدارة المصرية: فـــى مواجهـــة الواقـــع الجديـــد، (القاهرة: مكتبة غريب، ١٩٩٢).

٣٣- د. على شريف، إدارة المنظمات العامة، (بيروت: الـــدار الجامعيـــة، ١٩٨٧).

٣٤- د. على شريف، الإدارة العامة: مدخل الأنظمـــة، (بـــيروت: الـــدار الجامعية، ١٩٨٩).

٣٥- د. عمر الجوهرى، دراسات تطبيقية لبعض القضايـــا الإداريـــة فـــى جمهورية مصر العربية، (القـــاهرة: الطوبجـــى للطباعـــة والنشـــر، ١٩٨١).

٣٦- د. ماجد راغب الحلـــو، علـــم الإدارة العامـــة، (الإســـكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٧).

٣٧- د. محمد شوقى أحمد شوقى ود. محمد العزازى أحمد أبو إدريـــــس، الادارة العامة والتحولات الجديدة، الطبعة الأولى، (الزقازيق: مكتبـــة المدينة، ١٩٩٥).

٣٨- د. محمد العزازى أبو إدريس، المقومات السلوكية والتنظيمية للمديـــر العصرى، (الزقازيق: مكتبة التكامل، ١٩٩٩).

٣٩- د. محمد العزازى أبو إدريس، العلاقات العامة المعاصرة: وفعاليـــة الإدارة،(الزقازيق: المكتبة العلمية ١٩٩٦).

٤٠- د. محمد رفعت عبد الوهاب ود. عبد الغنى بسيونى عبد الله، علم الإدارة العامة، (الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٨٩).
٤١- د. محمد طلعت عيسى، العلاقات العامة كأداة للتنمية، الطبعة الرابعة، (القاهرة: دار المعارف بمصر، ١٩٧٠).
٤٢- د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الإصلاح الإدارى وتطبيقاتها فى ضوء مبادئ علم التنظيم والإدارة، (القاهرة: دار المعارف، ١٩٧٨).
٤٣- د. محمد شريف دلاور، التغيير: لماذا.. وكيف؟ (القاهرة: وكالة الأهرام للتوزيع، ١٩٩٠).
٤٤- د. محمود محمد السيد، الإدارة العامة النظرية والتطبيق، (القاهرة: مكتبة عين شمس، ١٩٩١).
٤٥- د. مصطفى محمد موسى، التنظيم الإدارى: بين المركزية واللامركزية (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٢).
٤٦- د. مهدى حسن زويلف، إدارة الأفراد فى منظور كمى والعلاقات الإنسانية، الطبعة الأولى، (عمان: دار مجدلاوى للنشر والتوزيع، ١٩٩٤).
٤٧- د. مهدى حسن زويلف ود.سليمان أحمد اللوزى، التنمية الإدارية والدول النامية، الطبعة الأولى، (عمان: دار مجدلاوى للنشر والتوزيع، ١٩٩٣).

٤٨- د. محمد العززازى أحمد إدريس ، دعائم المدير المتميز فى البيئة العربية ، (الزقازيق : مكتبة الجامعة الحديثة ، ٢٠٠٤) .

ب- الابحاث والمقالات المنشورة:

١- إجلال إبراهيم مبروك، المشاركة الشعبية فى الحكم المحلـــى، أبحـــاث مؤتمر إدارة وحدات الحكم المحلـــى ٢٨ - ٣٠ أبريـــل ١٩٨١، لجنـــة الموارد البشرية، القاهرة: إتحاد جمعيات التنمية الإدارية.
٢- المشاركة: الاتحاد الدولى للسلطات المحلية، ترجمـــة صبحـــى محـــرم وعمر وصفى عقيلى، القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإداريـــة، العـــدد ١٦٧، ١٩٧٤.
٣- بديع العظمة، الصندوق الإجتماعى للتنمية ومهام المرحلة القادمة، مجلـة إدارة الأعمال، القاهرة: جمعيـــة إدارة الأعمـــال العربيـــة، العـــدد ٥٥، ديسمبر ١٩٩١.
٤- د. حسين حمادى، استخدام المنهج غير الخطـــى فـــى تطويـــر الإدارة الحكومية المصرية، مجلة الإدارة، القـــاهرة: اتحـــاد جمعيـــات التنميـــة الإدارية، المجلد الرابع عشر، العدد الأول، يوليو ١٩٨١.
٥- صبحى محرم، إصلاح الحكم المحلى: تحليل لخبرات مجموعة مختـــارة من الدول، القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإداريـــة، مركـــز البحـــوث الإدارية، يونيو ١٩٧٧.
٦- طه شلبى، قانون قطاع الأعمال العام وتوجهات الخطة الخمسية الثالثـة، مجلة إدارة الأعمال، القاهرة: جمعية إدارة الأعمال العربية، العـــدد ٥٥، ديسمبر ١٩٩١.

٧- د٠ علي السلمي ، تقييم الأداء في إطار نظام متكامل للمعلومات ، مجلة الإدارة ، القاهــرة : اتحــاد جمعيات التنمية الإدارية ، المجلد التاسع ، العدد الأول ، يوليو ١٩٧٦ ٠

٨ - د٠ فــؤاد القاضـــي ، نطاق وآفاق التطوير التنظيمي ، مجلة الإدارة ، القاهــرة : اتحاد جمعيات التنمية الإدارية ، المجلد الرابع والعشرون ، العدد الثالث ، يناير ١٩٩٢ ٠

٩ - د٠ محمــد العــزازي أحمد أبو إدريس ، الممارسات الإدارية والتسيب الوظيفـــي في الأجهزة المحلية : دراسة تطبيقية ، مجلة البحوث ، كلية الـــتجارة ، جامعة الزقازيق ، العدد الأول ، المجلد الثالث والعشرون ، يناير ٢٠٠١ ٠

١٠-د٠ محمــد العــزازي أحمد أبو إدريس ، عملية صنع القرارات المحلية مــن أجل التنمية الريفية في محافظة الشرقية : دراسة تطبيقية ، أبحاث مؤتمــر السياســة والــنظام المحلي في مصر ٣-٥ ديسمبر ١٩٩٤ ، القاهــرة : مركز البحوث والدراسات السياسية ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ٠

١١-د٠ محمد العزازي أبو إدريس ، دعائم تنمية الإدارة المحلية في مصر : دراســة تطبيقــية على بعض محافظات الوجه البحري ، أبحاث مؤتمر إدارة التنمــية بمصر في ظل التحولات العالمية ٧-٨ نوفمبر ١٩٩٩ ، الزقازيق : كلية التجارة ، جامعة الزقازيق ٠

١٢-د٠ محمد العزازي أبو إدريس ، تقويم فرص حماية المستهلك المصري فــي المحلــيات : دراســة ميدانية بالتطبيق على مدن وقرى محافظة الشــرقية ، أبحــاث مؤتمــر متطلبات الاتجاهات المستقبلية للإصلاح الاقتصـــادي في مصــر ٢٦-٢٧ أبريــل ١٩٩٧ ، الزقـــازيق : كلية التجارة ، جامعة الزقازيق ٠

١٣- د. محمد العزازى أحمد أبو إدريس، توصيف وظيفة العلاقات العامة في الحكم المحلى، مجلة الإدارة، القاهرة: اتحاد جمعيات التنمية الإدارية، المجلد العشرون، العدد الأول، يوليو، ١٩٨٧.
١٤- د. محمد سيد الحمزاوى، دور نظم المعلومات الإدارية فى معالجة الآثار السلبية لمدخلات النسق الإدارى، مجلة المدير العربى، القاهرة: جماعة خريجى المعهد القومى للإدارة العليا، العدد ١٠٨ أكتوبر ١٩٨٩.
١٥- محمد سيف الله الشربينى، تنظيم وإدارة المحليات، القاهرة: الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، برامج القادة الإداريين، ١٩٨٣.
١٦- د. محمد شوقى أحمد شوقى، مشاكل إدارة الوحدات المحلية، دراسة ميدانية على مدن وقرى محافظة الشرقية، أبحاث مؤتمر إدارة وحدات الحكم المحلى ٢٨ - ٣٠ أبريل ١٩٨١، القاهرة: اتحاد جمعيات التنمية الإدارية.
١٧- د. محمد شوقى أحمد شوقى، تقويم دور الأجهزة المحلية والمركزية فى مجال التدريب المحلى: مع التطبيق على الوحدات المحلية القروية فى محافظة الشرقية، مجلة البحوث التجارية، الزقازيق: كلية التجارة، جامعة الزقازيق، المجلد الحادى عشر، العدد الثانى، ١٩٨٩.
١٨- د.محمد فخرى الراوى أبو طه، التمويل وفاعلية الحكم المحلى، أبحاث مؤتمر تطوير الادارة الحكومية ٢٨-٣٠ أكتوبر ١٩٨٠، لجنة الحكم المحلى، القاهرة: اتحاد جمعيات التنمية الادارية.

١٩-مصطفى كميل أبو حديد ، كيف يمكن شـــغل الوظــائف القيادية المدنية، مجلة الإدارة ، القاهرة : إتحاد جمعيـــات التنمية الإدارية ، المجلد الخامس والعشرون،العدد الثانى ، أكتوبر ١٩٩٢ ٠

٢٠-د ٠محمد العــــزازى احمــد إدريـــس ، الأدوار الجديـــدة للحكومة:المسئوليات والقدرات المطلوبة ، أبحـــاث نـــدوة الأدوار الجديـــدة لـــلإدارة الحكوميـــة ١٣-١٥ أكتوبـــر ٢٠٠٣، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية ٠

٢١-د ٠محمد العزازى احمد إدريـــس ، دور أجـــهزة الرقابـــة الحكومية فى تفعيل أساليب القياس ، أبحاث ندوة الأساليب الحديثة فـــى قيـــاس الأداء الحكومـــى ١٥-١٧ مـــارس ٢٠٠٤، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية ٠

٢٢-د ٠محمد العزازى احمد إدريس ، الإدارة المجتمعية وآليات تطوير الأجهزة الحكومية فى البيئـــة العربيـــة ، أبحـــاث مؤتمر الإتجاهات المعاصرة فى إدارة مؤسسات المجتمـــع المدنى ٦-٨ مارس ٢٠٠٤ ، القاهرة : المنظمة العربيـــة للتنمية العربية٠

٢٣- د. ناصف عبد الخالق، دراسة تقييمية لدور ديوان الوظيفة الكويتي في تطوير الجهاز الادارى للدولة، مجلة العلوم الاجتماعية، الكويت: جامعة الكويت، العدد الأول، السنة الحادية عشرة، مارس١٩٨٣.

٢٤- يوسف خلوصى، الرقابة الشعبية على أعمال الادارة، مجلة الادارة، القاهرة: إتحاد جميعات التنمية الادارية، المجلد الرابع، العدد الثالث، يناير، ١٩٧٢.

جـ- الرسائل الجامعية:

١- طاهر مرسى عطية، إدارة المدن الكبرى: دراسة تحليلية، رسالة دكتوراه غير منشورة، المنصورة: مكتبة كلية التجارة، جامعة المنصورة، ١٩٧٨.

٢- عمر وصفى عقيلى، تخطيط التنمية الادارية فى الجهاز الحكومى فى الجمهورية العربية السورية، رسالة دكتوراه غير منشورة، الزقازيق: مكتبة كلية التجارة، جامعة الزقازيق، ١٩٧٥.

٣- محمد العزازى أحمد أبو إدريس، تقويم تجربة إنشاء المدن الجديدة فى مصر بالتركيز على الجوانب الادارية: دراسة ميدانية، رسالة دكتوراه غير منشورة، الزقازيق: مكتبة كلية التجارة، جامعة الزقازيق، ١٩٩٣.

٤- محمد العزازى أحمد أبو إدريس، توصيف وظيفة العلاقات العامة فى الحكم المحلى: مع التطبيق على وحدات الحكم المحلى بمحافظة الشرقية، رسالة ماجستير غير منشورة، الزقازيق: مكتبة كلية التجارة، جامعة الزقازيق ١٩٨٦.

٥- محمد شوقى أحمد شوقى، نظم وسياسات الخدمة المدنيـــة فـــى الـــدول العربية: دراسة مقارنة مع تطبيق خاص على جمهورية مصر العربيـــة رسالة دكتوراه غير منشورة، القاهرة: مكتبـــة كليـــة التجـــارة، جامعـــة القاهرة، ١٩٧٧.

٦- نادر أحمد أبو شيخه، الاصلاح الادارى فى المملكة الأردنية الهاشـــمية: دراسة ميدانية، رسالة ماجستير غير منشورة، القـــاهرة: مكتبـــة كليـــة التجارة، جامعة القاهرة: ١٩٧٦.

د- مصادر أخرى:

١- القوانين والقرارات الخاصة بالحكم المحلى، والخدمة العامـــة المدنيـــة والقطاع العام والصندوق الاجتماعى للتنمية، وسوق المال، والمجتمعـــات العمرانية الجديدة.

٢-موسوعة الحكم المحلى، القاهرة: المنظمة العربيـــة للعلـــوم الاداريـــة، ١٩٧٧، أربعة أجزاء.

ثانيا: المراجع الأجنبية:

A. Books:

1- Martinminogue & Charles polidano & David Hulme, Beyond the New public management: changing and Ideas and practices in Governance (UK: Edward Elgar Publishing Limited, 1998).

2- Cochrance Glynn, Policies for strengthening Local Government in Developing countries, (Washington: 1983).

3- Cavise Gordon, Management Information systems: Conceptual faundation, structure, and development, 2 Edit, (N.Y. Mac Grow Hill, 1985).

4- Eddision P.A., Comprehnsive planning for local government, (England: Pnguin Books, 1982).

5- Frederickson H. George, New public Administration, (Alabama: the university of Alabama press, 1980).

6- Heady Ferrel, public Administration: Acomparative prespective, (N.Y: Marcel Dekke, Inc., 1984).

7- Jack Diamond, Measuring Efficiency in Government financial Management issue and country studies, (Washington, Dc: International Monetary Fund, 1990).

8- Mawhood philip, Local Government in the third world, (N.Y: John wiley and sons, 1983).

9- Stewart J.D., Management in Local Government, A view point, (London: Chasrles Knight and co.., LTD., 1971).

رقم الإيداع القانونى بدار الكتب والوثائق القومية
16598
الرقم الدولي : I.S.B.N.
977 – 6027 – 00 – 8
مكتبة الجامعة الحديثة / الزقازيق / مصر